Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento

di
Gustavo Gozzi

Società editrice il Mulino Bologna

Il volume è pubblicato con un contributo del Dipartimento di politica, istituzioni, storia dell'Università degli studi di Bologna (Ministero della Pubblica Istruzione - fondi 40%).

Annali dell'Istituto storico italo-germanico
Monografia 9

Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento

di Gustavo Gozzi

Società editrice il Mulino Bologna

Sommario

Premessa

Il presente volume nasce dall'esigenza di mettere in luce alcune precise radici della teoria politica contemporanea. Esso mira in particolare a definire il rapporto che si è realizzato storicamente tra le due forme dello Stato sociale e dello Stato di diritto. L'approccio seguito nell'indagare questa complessa problematica è stato svolto su alcuni livelli: *a*) il rapporto delle scienze dello Stato [1] (in particolare la scienza dell'amministrazione) con la questione sociale; *b*) le innovazioni istituzionali realizzate dallo Stato per risolvere i problemi sociali (soprattutto l'emergenza di una nuova razionalità amministrativa); *c*) i riflessi dei mutamenti sociali e delle trasformazioni istituzionali dello Stato sul piano costituzionale.

L'indagine è stata condotta sulla realtà italiana e su quella tedesca, giacché la cultura politica e giuridica italiana nel corso dell'Ottocento ha tratto profonde suggestioni da quella tedesca, così come il modello italiano della politica sociale si è confrontato costantemente con quello analogo realizzato in Germania.

L'analisi dei paradigmi creati dalla teoria politica per risolvere la questione sociale ha consentito di approfondire il formidabile lavoro teorico che è stato svolto nel corso dell'Ottocento per tentare di adattare la nuova configurazione della realtà sociale, considerata soprattutto attraver-

[1] La categoria di «scienze dello Stato» si riferisce ad un insieme di discipline che si estende dalla scienza economica, alla scienza delle finanze, alla dottrina dell'amministrazione, al diritto pubblico, alla teoria generale dello Stato, al diritto amministrativo, alla statistica. In proposito, cfr. SCHIERA, 1987, in particolare pp. 172-185.

so i processi di organizzazione degli interessi, all'esistente ordinamento politico-costituzionale. Sempre più difficile apparve nel corso dell'Ottocento una deduzione delle funzioni dello Stato dalla «persona» dello Stato e sempre più si impose una indagine disincantata sulla realtà sociale da cui potessero venire inferiti i nuovi compiti dello Stato. Il paradigma scientifico che emerse scaturì faticosamente trovando progressivamente una sua precisa individualità rispetto alla dominante rappresentazione giuridica dello Stato.

L'immagine di uno Stato che interviene nell'ambiente sociale alimentò i dibattiti teorici anche nell'ambito dell'economia politica attraverso il confronto che oppose, sia in Italia che in Germania, il socialismo della cattedra ai sostenitori dell'economia politica classica, e nel diritto privato, attraverso le istanze di modifica dei codici ispirati ad una concezione strettamente individualistica.

Il vasto dibattito teorico che maturò negli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso precedette e accompagnò la laboriosa realizzazione della politica sociale sia in Germania che in Italia. La novità del problema da affrontare finì con l'imporre nuove soluzioni istituzionali per risolverlo. In Italia la nascita di uno Stato interventista nel corso degli anni Ottanta e Novanta, all'interno dell'ideologia liberale di uno Stato di diritto limitato dal rispetto dei tradizionali diritti di libertà, fu particolarmente faticosa e si affermò solo verso la fine del secolo. In Germania la politica sociale — principalmente la creazione delle assicurazioni sociali nel periodo 1883-1889 — fu invece fortemente caratterizzata dal contesto costituzionale del *Kaiserreich* e dal progetto politico di Bismarck. Essa fu infatti concepita come uno strumento per consolidare la monarchia costituzionale in opposizione alla rappresentanza nazionale.

Il nesso politica sociale-questione costituzionale si è rivelato particolarmente proficuo e ha consentito anche di evidenziare alcune significative

differenze tra il modello italiano e quello tedesco della politica sociale.

Come appare evidente l'attenzione per le «rotture epistemologiche», la creazione di nuovi paradigmi e l'elaborazione di nuovi modelli politici, così come per la loro concreta realizzazione nei diversi contesti costituzionali, è stata costante nel corso della ricerca, e ciò ha finito col dare un particolare rilievo al rapporto tra la storia concettuale e la storia politico-costituzionale: ciò è avvenuto principalmente a proposito della categoria di «Stato sociale», di cui ho tentato di delineare i precisi riferimenti semantici e di quella di «Stato di diritto», di cui ho cercato di cogliere la graduale trasformazione sotto la spinta della realtà sociale e sulla base delle innovazioni istituzionali da essa determinate.

La nascita di una nuova organizzazione amministrativa (connessa soprattutto al problema delle assicurazioni sociali, ma anche all'amministrazione del lavoro come, ad es., i tribunali probivirali) per affrontare e risolvere la questione sociale, introdusse una nuova razionalità amministrativa, caratterizzata dal soddisfacimento dei bisogni di particolari settori della società, cui essa era finalizzata. L'organizzazione amministrativa della politica sociale fu infatti segnata da un crescente incorporamento delle rappresentanze dei diversi interessi sociali. Appare così evidente come la genesi dello Stato sociale sia stata strettamente connessa ad una organizzazione corporativa degli interessi.

Si trattò di un processo complesso che avviò il processo di integrazione del movimento operaio (in Germania si verificò soprattutto un'«integrazione di tipo amministrativo», mentre in Italia si ebbe anche un'integrazione politica durante l'epoca giolittiana), ma non seppe evitare la crisi dello Stato di diritto che non apparve infatti in grado di trovare una soluzione istituzionale adeguata alla molteplicità degli interessi e alle forme della loro rappresentanza (ciò vale principalmente per l'Italia, mentre per

la Germania occorre tenere presente la mancata soluzione della questione costituzionale).

La rappresentanza degli interessi era infatti incompatibile con la rappresentanza politica che esprimeva una rappresentazione dell'unità dello Stato ed escludeva il riferimento alla pluralità e alla frammentazione degli interessi.

La crescita degli interessi e delle loro rappresentanze mise in crisi le relazioni tra gli organi dello Stato postulando un decentramento delle funzioni sovrane. La diversità degli approcci seguiti dal «metodo giuridico» e dalla scienza politica per affrontare la nuova realtà sociale e politica, riflette adeguatamente gli elementi della crisi dello Stato di diritto e la nascita di un nuovo paradigma, caratterizzato non più dal problema dei limiti all'azione dello Stato, ma da quello del riconoscimento delle nuove forze emergenti e del loro inserimento all'interno del sistema politico. Qui realmente sembra diventare obsoleta la stessa categoria di Stato.

L'importante dibattito che si svolse durante l'epoca di Weimar — e che potrebbe apparire inadeguato per la sua collocazione cronologica, ma che credo invece possa essere ritenuto pertinente, se lo si vorrà considerare come il necessario epilogo di una concezione dello Stato ormai insostenibile — rappresenta il tentativo di ricercare, al di là della crisi della dottrina dello Stato, un nuovo fondamento interpretativo dei fenomeni politici. Alla crisi irreversibile del positivismo giuridico si oppose l'ipotesi di una «politicizzazione» del diritto pubblico, alla separazione dello Stato dalla società, l'idea di una partecipazione ai processi di formazione della volontà politica, alla *Herrschaft* l'interpretazione funzionale del potere.

Questi in estrema sintesi gli elementi indagati con il presente lavoro, che ha cercato di seguire le trasformazioni della realtà politica dello Stato di fronte alla questione sociale, dai tentativi di soluzione amministrativa dei problemi, alla dissoluzione dello Stato in un complesso

processo di integrazione della realtà sociale all'interno della organizzazione del nuovo sistema politico.

Infine ho utilizzato l'espressione «modelli politici» che compare nel titolo del volume, per esprimere la complessità e l'articolazione degli approcci seguiti: non solo le analisi e le proposte formulate dalle scienze dello Stato, ma anche le concrete soluzioni istituzionali adottate per realizzare la politica sociale. La categoria di «modello»[2] con la sua voluta ambivalenza, comprende sia la raffigurazione di ordinamenti politici proposti per la loro funzionalità al raggiungimento di un obiettivo, sia realtà politiche concrete assunte per la loro esemplarità; esso si riferisce pertanto alle forme politiche proposte dalla riflessione scientifica per avviare a soluzione la questione sociale (ad es., la formula della «monarchia della riforma sociale»), oppure indica le concrete soluzioni istituzionali realizzate per attuare la politica sociale in un determinato contesto costituzionale (ad es., il modello consociativo creato dallo Stato sociale-autoritario dell'età bismarckiana), o infine esprime la rappresentazione di un ordinamento politico fondato su molteplici forme di partecipazione alla formazione della volontà politica (i processi della «integrazione»).

Il lavoro di cui qui si presentano i risultati è stato svolto presso biblioteche italiane e tedesche: l'Archiginnasio e la Biblioteca dell'Istituto giuridico dell'Università di Bologna, La Biblioteca Nazionale di Firenze e la Biblioteca della Camera dei Deputati a Roma. Per la Germania ho consultato la Universitätsbibliothek, la Deutsche Bibliothek e la biblioteca del Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte di Francoforte e la Universitätsbibliothek — Abteilung für Gesellschaftswissenschaften di Brema.

Ma il lavoro ha tratto principalmente alimento dalla assidua e sempre stimolante frequentazione dell'Istituto storico italo-germanico in Trento e dalle numerose occasioni

[2] Sulle molteplici accezioni della categoria di modello cfr. COMPARATO (ed), 1987.

di dibattito e di confronto che esso mi ha offerto con i molti amici dei cui preziosi consigli e stimoli ho potuto avvalermi. Colgo qui l'occasione per ricordare e ringraziare in particolare i professori P. Schiera, I. Cervelli, M. Fioravanti, A. Mazzacane, R. Gherardi, L. Mangoni, G. Corni, C. De Pascale, G. Duso, G. Valera e i dottori P. Beneduce, I. Porciani, A. Roversi, B. Sordi, C. Tommasi, C. Vano, ma a tutti va il mio più vivo ringraziamento.

Esprimo inoltre la mia gratitudine alla dottoressa Giuliana Nobili Schiera per l'accurata messa a punto redazionale del volume.

Questo lavoro infine è dedicato a mia moglie Patrizia e a mio figlio Niccolò.

Capitolo primo

Alle origini dello Stato sociale in Germania: Lorenz von Stein

1. *Monarchia e democrazia sociale*

E. Forsthoff scrive che Lorenz von Stein ha esposto la prima concezione di uno Stato costituzionale sociale sotto forma di monarchia costituzionale [1]. Stein parte dal contrasto tra lo Stato, che è l'ambito della libertà, e la società che è invece il regno della dipendenza e della illibertà: di qui egli desume il compito dello Stato ponendolo nel tentativo di costruire l'armonia tra gli opposti interessi e di assicurare anche alla parte più svantaggiata la possibilità di accedere al possesso (*Besitz*) che è il vero fondamento di una personalità libera e autonoma.

La forma di governo che dovrebbe provvedere alla attuazione di questi compiti è la monarchia e il modo attraverso il quale ciò può realizzarsi è l'amministrazione. Per questo Stein si orienta sempre più verso la dottrina dell'amministrazione invece che verso la dottrina costituzionale. Così si esprime Forsthoff che espone sommariamente i lineamenti del nascente Stato sociale all'interno del quadro costituzionale dello Stato di diritto.

Si è trattato certamente di una genesi laboriosa della quale la complessa costruzione teorica di L. von Stein rappresenta un importante tentativo di comprensione. La riflessione di Stein ha attraversato alcuni momenti che hanno segnato le diverse fasi di costruzione della sua concezione della società e dello Stato.

Si può individuare un primo periodo che, dopo l'elabora-

[1] FORSTHOFF, 1964, p. 37.

zione di una autonoma scienza della società con la *Geschichte der sozialen Bewegung*, si conclude nel 1856 con la pubblicazione del secondo volume del *System der Staatswissenschaft*, dal titolo *Die Gesellschaftslehre*, nel quale Stein sviluppa una dottrina della società all'interno della scienza dello Stato (*Staatswissenschaft*). Il disegno di quest'opera, rimasta incompiuta, intendeva dividere la *Staatswissenschaft* in tre parti distinte: *a*) una «Güter- oder Volkswirtschaftslehre» (economia politica) che fu trattata nel primo volume apparso nel 1852; *b*) una dottrina della società (*Gesellschaftslehre*) concepita come analisi della vita spirituale; infine *c*) una dottrina dello Stato (*Staatslehre*) intesa come analisi «dell'ordinamento e delle leggi secondo le quali la molteplicità degli uomini viene ricondotta ad una unità personale con un proprio volere personale e una propria individuale capacità di azione» [2].

Successivamente Stein si rivolse invece sempre più a studi di scienza delle finanze e di scienza dell'amministrazione che delinearono con precisione gli strumenti dell'intervento dello Stato amministrativo [3].

Huber vede nell'opera di Stein soprattutto la manifestazione di un «socialismo conservatore» che mirava a fondare ancora più stabilmente l'antico ordinamento grazie all'opera di uno Stato rappresentato come neutrale attraverso la monarchia [4]. Si tratta probabilmente di un giudizio che, ben più che assegnare Stein al fronte del conservatorismo, ne sottace in realtà la estrema problematicità e la capacità di cogliere le profonde innovazioni prodottesi nella struttura sociale, nonché la disincantata valutazione delle possibili soluzioni politiche.

La centralità del principio monarchico [5] è pressoché in-

[2] STEIN, 1856 (a), p. 2.

[3] Cfr. K. G. SPECHT, *Zur Einführung* a STEIN, 1856 (b), p. 7.

[4] HUBER, 1972 (a), p. 505.

[5] Cfr. BÖCKENFÖRDE, 1976 (a) e BLASIUS, 1972.

discutibile nell'opera di Stein, ma non bisogna trascurare l'originalità del suo approccio che indaga realisticamente le contraddizioni sociali il cui superamento rende quasi irrilevanti le soluzioni istituzionali. Scrive infatti Stein: se un'amministrazione sociale riesce ad assicurare alla classe non possidente la possibilità del guadagno, allora «rispetto a questa amministrazione la monarchia, la dittatura, la aristocrazia e la democrazia sono parimenti possibili e ciò perché il possesso acquisito rende impossibile la non-libertà e perché la promozione del guadagno diventa promozione della libertà» [6].

L'approccio seguito da Stein lo conduce alla elaborazione di una «dottrina della società» che rappresenta uno dei primi contributi alla fondazione di una moderna sociologia [7]. Questa prospettiva mostra a Stein l'inevitabilità delle trasformazioni sociali e le possibilità che si aprono per allontanare il rischio di un conflitto aperto che degeneri in guerra civile. Così egli indica i compiti dello Stato di una moderna società industriale per esorcizzare il pericolo di una lotta estrema tra le classi sociali.

Il problema che Stein si pone pertanto non è quello di un equilibrio tra i poteri dello Stato, quanto piuttosto quello dell'analisi dei mezzi necessari per superare il conflitto tra la classe dei possidenti e dei non-possidenti.

Il problema della monarchia deve essere considerato secondo questa prospettiva: il suo destino si commisura alla sua capacità di intraprendere la via della riforma sociale. Le riflessioni di Stein sulla monarchia devono essere probabilmente lette come i suggerimenti del *Principe*, ma la sua attenta analisi della società e del movimento che l'attraversa è di tale portata che il suo

[6] STEIN, 1850, III, p. 207.

[7] Cfr. MARCUSE, 1941, p. 414. Tuttavia Marcuse sottolinea anche che Stein trasformò la dialettica hegeliana in un insieme di leggi oggettive che «neutralizzavano gli elementi critici della dialettica» (p. 428). Al riguardo si veda inoltre DE SANCTIS, 1976, p. 48.

sguardo si estende ben oltre il futuro della monarchia. Essa non è infatti la sola soluzione possibile: l'indagine di Stein si spinge fino ad intravvedere, sia pur ancora confusamente, i lineamenti di una possibile democrazia sociale: «Il passaggio della democrazia ad una nuova forma è già indicato nella parola d'ordine della democrazia sociale. Il contenuto di questa idea non è ancora chiaro» [8].

Stein ha considerato la possibilità della democrazia sociale — come scrive E. W. Böckenförde — non solo per la Francia cui si rivolge la sua analisi fino al 1848, ma per tutta l'Europa [9]. La sua prospettiva doveva infatti condurlo oltre un movimento costituzionale delimitato in termini esclusivamente nazionali e fargli estendere la portata della sua teoria politica all'intera vicenda europea.

Si tratta dunque di analizzare precisamente la costruzione del paradigma politico elaborato da Stein attraverso l'indagine sulle categorie che lo compongono, sui diversi stadi dello sviluppo sociale da lui individuati e infine sulle possibilità istituzionali che le relazioni sociali consentono.

2. *Dottrina della società e antropologia*

Fin dall'opera del 1842 dedicata al socialismo e al comunismo e soprattutto in *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage,* Stein si propone di sviluppare compiutamente il concetto di società [10]. La nuova configurazione delle relazioni tra le classi sociali e la nascita di movimenti sociali portatori delle idee del socialismo e del comunismo rappresentano il vasto campo di indagine sul quale si esercita la riflessione di Stein.

[8] STEIN, 1850, III, p. 207.

[9] BÖCKENFÖRDE, 1976 (a), p. 164.

[10] STEIN, 1850, I, pp. 13 ss.

Egli mira a mettere in luce le leggi che presiedono alla organizzazione della società. Non si tratta di leggi economiche, bensì di leggi sociali. È il possesso che determina i rapporti tra i singoli e le leggi che regolano la divisione del possesso hanno un'importanza fino ad ora sconosciuta, commenta Stein [11] con la consapevolezza sicura della scoperta scientifica.

La legge che presiede alla produzione distingue la classe dei possidenti e quella dei non-possidenti: dalle loro relazioni scaturisce il concetto di società. Le relazioni sociali tuttavia non sono determinate dalla struttura della produzione. La scienza deve piuttosto mostrare l'importanza che ha la forma del guadagno e del tipo di lavoro sul modo di vivere e di pensare [12]. In altri termini: l'organizzazione produttiva della società è la condizione delle diverse modalità di rappresentazione delle relazioni sociali. Così nella società industriale si formerà un preciso concetto di personalità che fonderà la necessità del passaggio dal non-possesso al possesso [13]. Non le leggi economiche dunque, ma la rappresentazione di un soggetto indipendente che sorge all'interno della società è la condizione dello sviluppo della libertà. Come rileva Marcuse, su queste basi Stein si allontana dalla concezione secondo cui la teoria sociale ha un fondamento economico [14]; e con ciò la distanza dal marxismo è segnata definitivamente [15].

[11] STEIN, 1848, pp. 48-49.

[12] STEIN, 1848, pp. 48-49.

[13] STEIN, 1848, p. 50.

[14] MARCUSE, 1941, p. 423.

[15] Per una ricostruzione del dibattito sul rapporto Stein/Marx, si veda FÖLDES, 1914, pp. 289-299. Mentre Mehring sostiene che le «superficiali compilazioni» di Stein non possono aver influenzato un pensatore come Marx, altri autori — Georg Adler, Grünfeld, Struve — dichiarano che è poco credibile che Marx non abbia appreso nulla da Stein (FÖLDES, 1914, pp. 291-92). Struve cita, a conferma di questa tesi, un esplicito riferimento di Marx a Stein che compare nell'*Ideologia tedesca*: Stein «mostra di avere una intuizione giusta aggiungendo che la storia dello Stato è intimamente connessa alla storia dell'economia politica», in MARX-ENGELS, 1932, p. 500. B. Földes mette in luce alcune ana-

Stein connette strettamente il principio della personalità con le due categorie di società e di Stato [16]. Il principio dello Stato è l'innalzamento di ogni individuo alla più piena libertà, mentre il principio della società è la dipendenza dei singoli da altri singoli. È su questa base che egli scopre l'opposizione di Stato e società come la legge più profonda del divenire sociale. Stein individua una precisa struttura sociale che fonda un determinato sistema di interessi.

Egli dichiara che il possesso (*Besitz*), l'attività produttiva (*Erwerb*) e la dipendenza (*Abhängigkeit*) di singoli individui da altri individui che detengono il possesso, sono le tre categorie che «fanno della comunità una società» [17]. Ancora più analiticamente nel terzo volume della *Geschichte*, Stein definisce la proprietà (*Eigentum*) come il possesso del materiale che, con il lavoro, consente il processo produttivo. Infine il divenire della proprietà attraverso il lavoro realizza il guadagno. Il possesso (*Besitz*) è l'unione dei tre elementi della proprietà, del lavoro e dell'attività produttiva (*Erwerb*) [18]. Vi è dunque una necessaria, reciproca dipendenza di lavoro e proprietà all'interno del possesso. Le diverse relazioni che si danno storicamente tra questi elementi determinano le forme di

logie tra le posizioni di Stein e di Marx sul comunismo e sul proletariato (Földes, 1914, p. 295). Egli afferma che si può certamente dire che Stein ha influenzato Marx, ma anche che Marx è un pensatore autonomo, giacché fonda il suo lavoro su di un approccio diverso da quello di Stein: mentre Stein si basa sulla contraddizione tra lavoro e capitale, Marx sviluppa il suo sistema attraverso la teoria del valore (p. 297). B. Földes conclude che entrambi furono pensatori autonomi.
Per un approfondimento di questo dibattito si veda De Sanctis, 1976, pp. 16 ss.

[16] Stein, 1850, I, p. 46. Al riguardo cfr. anche Agnelli, 1973, p. 174. Scrive Agnelli: «il compito che Stein si pone... è quello della conciliazione, della riforma sociale, la quale, pur non misconoscendo il movimento della società economica, impedisce l'egemonia d'una data classe sulle altre e pone la personalità quale valore supremo che l'ordinamento debba tutelare».

[17] Stein, 1850, I, p. 42.

[18] Stein, 1850, III, p. 144 (trad. it. in Stein, 1986, p. 304).

società che si sono succedute nel tempo, dalla società per ceti, alla società economica, alla società industriale.

L'analisi di Stein non si limita alla individuazione delle relazioni sociali che si danno all'interno della organizzazione produttiva. Essa è più interessata alla logica dell'azione sociale, ai motivi dei comportamenti, alle rappresentazioni delle relazioni.

La struttura produttiva fonda infatti un sistema di interessi la cui conoscenza rappresenta per Stein il primo contenuto (*erste Gebiet*) della scienza della società [19]. L'interesse viene definito come la coscienza che l'azione dell'individuo deve servire a procurargli il mezzo per la propria realizzazione personale, ossia la dipendenza degli altri e, in questo senso, esso diviene il principio della società [20]. Il sistema degli interessi è attraversato da una profonda contraddizione. Secondo Stein infatti il possesso rappresenta il perfezionamento dell'idea propria del soggetto, il pieno conseguimento della sua destinazione personale, e ciò perché nell'aspirazione al possesso «l'uomo agisce in armonia con la legge più profonda della natura umana»[21]. Il possesso consente di realizzare, combinando materiale e forza-lavoro all'interno dell'attività produttiva, un continuo incremento di capitale che Stein definisce «l'eccedenza accumulata del lavoro precedente» [22].

Egli concepisce il capitale secondo due accezioni: come materiale del processo lavorativo, oppure come capitale produttivo (*erwerbende Kapital*), ossia come capitale combinato con il lavoro.

Ora secondo Stein, lo scopo dell'attività produttiva è la continua acquisizione di capitale (*Kapitalerwerb*). Ciò avviene in quanto il processo lavorativo finisce per produr-

[19] STEIN, 1850, I, p. 44.

[20] STEIN, 1850, I, p. 43.

[21] STEIN, 1850, I, p. 70 (trad. it. in STEIN, 1986, p. 155).

[22] STEIN, 1850, I, p. 118.

re un incremento di valore dei prodotti che viene aggiunto come profitto (*Gewinn*) al capitale. Questo incremento di valore è il risultato dell'attività lavorativa: il capitale, dichiara infatti Stein, è «il valore accumulato [angesammelte Wert] del lavoro» [23].

Al contrario il lavoro non può acquisire nessun capitale, non possedendo alcun materiale. Esso potrebbe produrre un capitale solo «attraverso l'eccedenza della retribuzione del lavoro rispetto alle necessità del lavoratore» [24], ossia incrementando il salario rispetto al profitto, ma ciò limiterebbe la necessità di espandersi del capitale produttivo.

Il lavoro non disponendo di capitale, viene spinto a combinarsi e a dipendere dal capitale produttivo che gli impedisce l'acquisizione di un capitale. Ecco dove si apre una contraddizione irrisolvibile all'interno del sistema degli interessi.

L'aspirazione più profonda della natura umana al possesso e al guadagno e con esso alla libertà, si fonda sull'impossibilità di acquisire un capitale (*Kapitalerwerb*) da parte della classe non-possidente. La libertà di una classe si fonda sulla dipendenza e sulla illibertà dell'altra.

È da questa contraddizione che scaturisce il m o v i m e n t o d e l l a l i b e r t à la cui origine non è, come appare evidente, nelle contraddizioni economiche, bensì nell'idea di una personalità autonoma o, se si vuole, nella «legge più profonda della natura umana». Una precisa antropologia spiega infatti, secondo Stein, l'origine dei movimenti sociali. Il lavoro è il fondamento di una aspirazione alla proprietà (*Besitztum*) [25] e con essa al guadagno e alla libertà. Si tratta di una legge generale che domina anche il comportamento della classe non-pos-

[23] STEIN, 1850, I, p. 117.

[24] STEIN, 1850, I, p. 107 (trad. it. in STEIN, 1986, p. 193).

[25] F. De Sanctis mette in luce che per Stein, come per J. Locke, il lavoro è il fondamento della proprietà, in DE SANCTIS, 1976/77, p. 129.

sidente; infatti, secondo Stein, il proletariato non vuole il superamento del contrasto tra capitale e lavoro, giacché anch'esso aspira piuttosto a guadagnare il capitale[26].

L'idea di libertà che nasce sul fondamento del lavoro spinge la classe lavoratrice a cercarne una qualche attuazione. Essa è all'origine di una *Bildung*, ossia di una cultura, di una educazione sulla quale germogliano le idee sociali che consentono alla classe lavoratrice di pervenire alla idea di uguaglianza[27]. È questa la genesi del comunismo che nega la proprietà personale, e del socialismo che mira a porre il potere del lavoro sul capitale.

Così Stein raggiunge lucidamente, attraverso l'analisi degli elementi che compongono il concetto di società, la comprensione della situazione sociale in Europa alla fine degli anni Quaranta del secolo scorso. Le prospettive che si aprivano erano quelle della rivoluzione o della riforma. La rivoluzione viene definita da Stein un avvenimento necessario se la classe dipendente ha acquistato i beni sociali, spirituali e materiali che ne pongono l'uguaglianza con la classe superiore, mentre quest'ultima «le nega il riconoscimento di questa uguaglianza nel diritto pubblico e nel diritto sociale»[28].

È ciò che avvenne in Francia nel 1848 quando la nuova classe possidente rivendicò una partecipazione ai processi di formazione della volontà dello Stato; ma fu anche il momento nel quale comparve nelle vie e nelle piazze d'Europa il proletariato che aspirava a quella stessa partecipazione[29].

Tuttavia il proletariato non ha il titolo per avanzare questa rivendicazione, giacché, secondo Stein, il suo lavoro non è in grado di produrre autonomamente nessun capi-

[26] Stein, 1850, I, p. 135.
[27] Stein, 1850, I, p. 110.
[28] Stein, 1850, I, pp. 99-100.
[29] Stein, 1850, III, pp. 393 ss.

tale. Esso può solo dar luogo ad una lotta che mira all'annientamento della classe possidente. «Qui comincia una nuova lotta — scrive Stein — che chiamiamo terrorismo» [30].

Per superare la possibilità di questo scontro mortale non vi è che una alternativa: quella della riforma sociale.

3. *Storia della libertà e storia costituzionale*

Stein affronta la questione sociale con un approccio che ne rivela tutta l'attualità. Egli scrive infatti che essa consiste nel chiedere se nella società basata sul guadagno sia possibile consentire al lavoro di giungere al possesso che ne è il fondamento. Se la libertà si fonda sulla acquisizione di un capitale, avverte Stein, non resta altro che dare al singolo la possibilità di accedervi. La soluzione della questione sociale consiste dunque nella possibilità di capitalizzare la capacità di lavoro.

È questo un compito che spetta allo Stato che deve attuarlo, secondo Stein, creando le condizioni per la capitalizzazione del lavoro. Ma questo progetto è ostacolato dalla classe possidente la quale controlla il potere dello Stato. Si tratta pertanto di attuare una costituzione la quale consenta di usare il potere dello Stato allo scopo di innalzare la posizione della classe non-possidente attraverso l'acquisizione di un capitale.

La storia della libertà, ossia della distribuzione dei beni, coincide allora con la storia costituzionale che consiste nelle diverse modalità di partecipazione alla formazione della volontà dello Stato. Qui Stein tocca realmente uno dei punti più alti della sua riflessione ponendo gli elementi costitutivi di un paradigma politico che si rivela fondamentale per interpretare l'intera vicenda dello Stato contemporaneo.

[30] STEIN, 1850, I, p. 130.

La costituzione è, secondo Stein, l'organismo della partecipazione del singolo ai processi di formazione della volontà politica. Tuttavia l'analisi del modo di formazione di questa volontà non si risolve, come abbiamo visto, nella indagine sui rapporti tra i poteri dello Stato, bensì viene costantemente ricondotta alle relazioni tra le classi sociali e ai loro interessi conflittuali. In altri termini: la dottrina costituzionale viene sempre fondata da Stein sulla dottrina della società.

Appartiene alla natura del concetto di Stato l'espressione del suo volere in una volontà individuale [31]. Il vero compito dello Stato è il pieno sviluppo di ogni individuo, per cui il suo principio è quello della libertà. Ma il potere dello Stato cade nelle mani della società, ossia di gruppi di individui che appartengono alla società.

Ne segue che l'idea di Stato per esprimere il principio della libertà deve trovare una rappresentanza (*Vertretung*) che sia superiore ad ogni interesse sociale [32]. È questa la ragione più profonda della monarchia la cui natura consiste nella capacità di opporsi, come rappresentante della idea di Stato, alla illibertà che domina nella società. Come osserva D. Blasius, Stein riproduce qui fedelmente la lezione hegeliana [33], ma finisce col superarla ponendo il problema della legittimità della monarchia nei suoi rapporti con le classi sociali [34].

[31] STEIN, 1850, III, p. 2.

[32] STEIN, 1850, III, p. 7.

[33] BLASIUS, 1972, p. 559. Hegel afferma che nella maestà del monarca si trova «l'unità reale dello Stato che solamente da questa sua immediatezza interna ed esterna è sottratta alla possibilità di essere degradata alla sfera della particolarità, all'arbitrio, ai fini e alle vedute di essa, alla lotta delle fazioni contro le fazioni, per il trono e per l'indebolimento e la distruzione del potere dello Stato», in HEGEL, 1821, § 281.

[34] BLASIUS, 1972, p. 560. Blasius osserva che Stein supera l'approccio idealistico in quanto il problema che egli pone non è, come per Hegel, quello del rapporto tra personalità dello Stato e persona del monarca (HEGEL, 1821, § 279), quanto piuttosto quello della individuazione dei compiti della monarchia rispetto al contrasto tra gli interessi nella società industriale e al rapporto che viene così a determinarsi tra società e Stato.

Può infatti verificarsi — ed è il caso più frequente — che la monarchia si assoggetti alla classe possidente che domina nella società, oppure essa può cercare di opporsi alla classe dominante concentrando in sé il potere dello Stato. Può anche accadere che si affermi la classe non-possidente la quale abbatterà la monarchia in quanto la identifica con la posizione della classe ad essa avversa: è questo, conclude Stein, il fondamento della idea repubblicana [35].

Come può dunque la monarchia legittimare una sua posizione autonoma rispetto agli opposti interessi delle classi sociali? Ciò può avvenire solo se essa assume la rappresentanza dell'idea di Stato, ossia del principio di libertà. In tal caso essa legherà il proprio destino al benessere del popolo e troverà nel popolo il fondamento della propria legittimazione.

Sono affermazioni che racchiudono l'estrema complessità del rapporto Stato/società sia rispetto al problema della rappresentanza, sia rispetto al problema della costituzione.

La rappresentanza dell'idea di Stato appare, nell'opera di Stein, connotata storicamente. «In ogni popolo e in ogni società — scriveva in *Sozialismus und Communismus* — vi è una rappresentazione [Vorstellung] della natura dello Stato da cui essi sono dominati» [36]. La realtà dello Stato viene dunque rappresentata in modo diverso sulla base delle relazioni che si affermano storicamente.

L'organo dello Stato che lo rappresenterà, ossia che ne incorporerà l'idea, esprimerà proprio la rappresentazione che risulterà dominante in una fase determinata dello sviluppo sociale. È un risultato importante ed è soprattutto una grande lezione di realismo politico che impedisce di svolgere la riflessione sul tema della rappresentanza, ossia

[35] STEIN, 1850, III, p. 20.
[36] STEIN, 1848, p. 79.

su di un capitolo decisivo della dottrina dello Stato, esclusivamente in termini di filosofia politica.

La monarchia dunque è la portatrice di un'idea di Stato al di sopra delle classi sociali ed espressione del principio di libertà: contro il tentativo della classe dominante di assoggettarsi il potere statale, essa dovrà diventare la monarchia della riforma sociale capace di assicurare il benessere del popolo [37].

Le relazioni che si danno storicamente all'interno del possesso, tra proprietà, lavoro e guadagno, e le conseguenti differenze tra le classi esigono infatti una istanza superiore capace di realizzare l'armonia tra i loro opposti interessi. Tuttavia il destino della monarchia in Europa non è necessariamente quello della riforma sociale. Ciò che appare necessaria a Stein è solo l'evoluzione delle diverse forme di società, mentre il futuro della monarchia dipende dalle relazioni che essa è in grado di instaurare con le classi sociali.

4. *Considerazioni sul metodo*

Le analisi precedenti impongono una sia pur breve riflessione sul metodo seguito da Stein. F. De Sanctis osserva che sull'opera di Stein sono emersi tre diversi orientamenti valutativi: è stato affermato che si tratta di un

[37] STEIN, 1850, III, p. 41. Blasius ha messo in luce la vicinanza delle tesi di Stein con la dottrina del «potere neutro» di B. Constant (cfr. CONSTANT, 1818-20, pp. 2 ss.). Stein cita direttamente Constant in STEIN, 1850, II, pp. 157-58.

Tuttavia Blasius rileva come le considerazioni di Constant riguardino la posizione costituzionale della monarchia intesa come monarchia parlamentare, piuttosto che la sua funzione sociale. L'ipotesi della monarchia della riforma sociale di Stein ebbe un rilievo non secondario nel corso dell'Ottocento. La dottrina di Stein fu conosciuta, attraverso H. Wagener, anche da Bismarck (cfr. BLASIUS, 1972, p. 549). Inoltre sono evidenti le affinità tra la concezione di Stein e quella di G. von Schmoller sul tema della monarchia sociale: al riguardo si veda CERVELLI, 1982, pp. 85 ss. Il testo di Schmoller cui fare riferimento è SCHMOLLER, 1874, pp. 323 ss.

autore «realista» (Böckenförde, Blasius), ma anche di un ideologo conservatore (Marcuse) o infine che egli ha sviluppato una ontologia storica sulla cui base ha fondato una prognosi del futuro dell'Europa (Koselleck). Commenta De Sanctis che «c'è del vero in ognuna di queste tre posizioni» [38] e certamente la complessità dell'opera di Stein legittima i più diversi punti di vista.

Le considerazioni svolte precedentemente e le analisi che seguiranno sulla scienza dell'amministrazione ci inducono a condividere la tesi del «realismo» di Stein, con la quale si intende per lo più sottolineare la sua progressiva presa di distanza dalla dialettica hegeliana.

Già Gottfried Salomon nella prefazione alla riedizione nel 1921 della *Geschichte*, osservava, citando Marx, che Stein «è un realista che procedeva all'interno di un ampio mantello idealistico [idealistischen Mantel]» [39]. Stein non fu, secondo Salomon, né un politico, né un uomo di partito; egli fu piuttosto uno studioso che «considerò l'elaborazione di una scienza della società come la forma propriamente tedesca del movimento sociale nell'epoca della formazione del proletariato. Sul ponte della speculazione egli avanzò verso la terra della nuova società» [40].

Proprio la creazione di una autonoma scienza della società [41] è ciò che separa l'opera di Stein dalla filosofia hegeliana. Egli elabora un concetto di società che non si risolve nello Stato, giacché non ne rappresenta una fase subordinata [42], bensì una forma del tutto distinta. Stato

[38] DE SANCTIS, 1976, p. 128.

[39] G. SALOMON, *Vorwort* des Herausgebers a STEIN, 1850, I, p. XLII.

[40] SALOMON, *ibidem*.

[41] W. Schmidt sottolinea l'importanza della esperienza politica compiuta da Stein, durante le brevi vicende dell'indipendenza dello Schleswig-Holstein, alla quale egli era favorevole, per la sua concezione della società. Questa esperienza favorì, secondo Schmidt, il processo di congiunzione di «un approccio filosofico e idealistico con uno storico e realistico». Cfr. SCHMIDT, 1956, p. 85.

[42] Al riguardo De Sanctis ricorda soprattutto le tesi espresse da Mengel-

e società si fondano su autonomi principi organizzativi.

Anche Böckenförde sottolinea questo risultato fondamentale della teoria di Stein: egli ha «individuato il carattere del movimento storico non, come poteva apparire alla maggior parte dei contemporanei, nell'elemento nazionale, nel divenire e nel giungere all'autodeterminazione dei popoli e delle nazionalità . . . o nella lotta tra monarchia e sovranità popolare, ma nella società, nel suo ordinamento, nelle forze del suo movimento e nei loro contrasti» [43].

Stein indaga le leggi che presiedono alle trasformazioni della società e che regolano il suo rapporto con lo Stato. Egli analizza, come vedremo, l'ordinamento della società economica (*volkswirtschaftliche Gesellschaft*) cui corrisponde uno Stato neutrale e il suo passaggio ad una società industriale che postula invece uno Stato amministrativo per risolvere il problema della disuguaglianza sociale. La società non trova più il suo fondamento nello Stato come nella filosofia del diritto hegeliana [44], ma è, al contrario, l'ordine della società che determina lo Stato [45].

È sul fondamento delle strutture della società che insorge

berg e da Gurvitch. Cfr. DE SANCTIS, 1976, pp. 54-58. Anche A. Giuliani sottolinea la differenza tra Hegel e Stein sul concetto di società: per il primo è un momento per giungere allo Stato, per il secondo è una condizione per lo sviluppo della personalità umana, in GIULIANI, 1954, p. 68.

[43] BÖCKENFÖRDE, 1976 (a), p. 135.

[44] Scrive Hegel: «Questo sviluppo dell'eticità immediata, — attraverso la scissione della società civile, — a Stato, che si mostra come suo vero fondamento, e soltanto tale sviluppo, è la dimostrazione scientifica del concetto dello Stato . . . Quindi, nella realtà, lo Stato in generale è, piuttosto, il primo principio, entro cui soltanto la famiglia si perfeziona a società civile ecc.», in HEGEL, 1821, § 256.

[45] BÖCKENFÖRDE, 1976 (a), p. 140. Anche Löwith sottolinea questa dipendenza dello Stato dalla società nell'opera di Stein: «dal momento che la partecipazione all'amministrazione dello Stato è condizionata dalla ricchezza e dalla educazione, lo Stato stesso diventerà una manifestazione dell'ordinamento sociale dominante», in LÖWITH, 1941, p. 368.

poi necessariamente un movimento sociale portatore di istanze di libertà — un movimento che, come scrive Löwith, si oppone tanto alla società, regno della illibertà, quanto allo Stato, dominio della classe dominante [46].

«Lo scopo della società — commenta Böckenförde — è la realizzazione del singolo come personalità libera e autonoma» [47]. L'ordine della società, di cui Stein mette in luce le leggi, è il fondamento di un movimento destinato a realizzare la libertà dell'individuo. Causalità e teleologia si intrecciano strettamente nell'opera di Stein. Già G. von Schmoller nella recensione del 1866 alla *Verwaltungslehre*, osservava che Stein osava il passaggio da una spiegazione causale ad una teleologica, anche se in lui rimaneva predominante l'approccio teleologico [48].

L'indagine disincantata delle contraddizioni sociali si intreccia sempre nella sua opera con le rappresentazioni soggettive del conflitto e con il tentativo di individuare le finalità verso cui esse si orientano. Rispetto alla società che muta incessantemente forma, lo Stato viene concepito come lo strumento che può favorire la realizzazione di un grado di libertà superiore a quella esistente nelle relazioni sociali [49]. Anche Heinz Nitzschke mette in luce la centralità della società nel pensiero di Stein, rispetto alla quale lo Stato può assolvere solo la funzione di organizzare e favorire, soprattutto attraverso l'amministrazione sociale, la soluzione delle contraddizioni che essa produce, per cui conclude: questo Stato «ha poco in comune con il concetto autoritativo della filosofia dello Stato tedesca, soprattutto hegeliana» [50].

[46] Löwith, 1941, p. 368.

[47] Böckenförde, 1976 (a), p. 147.

[48] Schmoller, 1866, p. 146. A sostegno della tesi di G. v. Schmoller si pronuncia anche Beckerath, 1962, p. 77.

[49] Per Hegel invece: «Lo Stato è la realtà della libertà concreta . . .», in Hegel, 1821, § 260.

[50] Nietzschke, 1932, p. 102.

Causalità, teleologia, riforma sociale: rispetto a questa complessa articolazione interna dell'opera di Stein, la tesi di Marcuse secondo cui egli non coglierebbe la portata critica della dialettica, appare fortemente riduttiva. Si tratta piuttosto di comprendere come lo Stato amministrativo-sociale abbia reagito nell'intera Europa alle istanze di libertà espresse dall'ordinamento della società industriale e in che misura le sue riforme abbiano interagito con lo sviluppo del movimento sociale.

5. *La monarchia, le due repubbliche e la nascita dello Stato sociale*

Stein delinea con precisione il passaggio dalla società economica alla società industriale. La prima è la società del libero guadagno. Essa segna la fine della società feudale, giacché vengono annullati tutti i privilegi e le differenze legate alla nascita. Il principio dominante della società economica è quello della cittadinanza (*Staatsbürgertum*) che rappresenta la realizzazione della idea di uguaglianza posta dalla rivoluzione francese. Più precisamente, scrive Stein, l'uguaglianza nel diritto e la libertà nella vita economica sono i principi della nuova società [51].

La monarchia di luglio in Francia rappresenta un momento cruciale, in quanto segna l'affermazione della società economica e la maturazione della società industriale. Lo sguardo di Stein si spinge a fondo e coglie lucidamente le caratteristiche del nuovo capitalismo industriale.

La circolazione delle merci si fonda sulla reciproca dipendenza delle imprese e si configura secondo le caratteristiche del moderno commercio. Nelle imprese la prestazione lavorativa del singolo scompare all'interno della organizzazione del lavoro. Infine si forma un capita-

[51] Stein, 1850, II, p. 3.

le monetario che fonda una propria impresa, ossia la b a n c a[52].

Le contraddizioni che sono al fondo della società industriale costituiscono la ragione della nascita del m o v i m e n t o s o c i a l e che aspira alla uguaglianza e alla realizzazione della p u r a d e m o c r a z i a. In essa si forma altresì la classe dominante dei capitalisti che cerca di impadronirsi del governo dello Stato, quale che sia la sua forma, monarchica, aristocratica o repubblicana.

In particolare la monarchia nella società industriale si trova di fronte ad alcune precise alternative: o ne riconosce l'affermazione mediante la concessione di una costituzione, come avvenne in Inghilterra, oppure non accetta di sottomettersi alla classe dominante dei capitalisti e, in tal caso, essa decade dando luogo alla repubblica, come fu il caso della Francia.

Stein può dunque a ragione mostrare l'inadeguatezza della dottrina dell'equilibrio dei poteri: ben oltre Montesquieu, infatti, «ciò che decide è la forza della prima classe della società sul potere dello Stato»[53]. È così dunque che Stein si propone di indagare «lo spirito della Storia», come scrive nella pagina iniziale del secondo volume della *Geschichte*, ma questa formula hegeliana racchiude ormai un forte realismo politico che riporta sempre, come abbiamo già osservato, la dottrina della costituzione alla dottrina della società. Per questo egli può affermare che «la costituzione è la conseguenza o manifestazione dell'ordinamento della società nell'organismo del potere dello Stato»[54]. La definizione di costituzione appare dunque, in Stein, estremamente complessa, giacché il suo ambito di riferimento racchiude sia le relazioni tra gli interessi sociali, sia la loro influenza sul modo di prodursi della volontà politica.

[52] STEIN, 1850, II, p. 22.

[53] STEIN, 1850, II, p. 36.

[54] STEIN, 1850, I, p. 69 (trad. it. in STEIN, 1986, p. 154).

Sul fondamento di uno sviluppo n e c e s s a r i o delle forme della società, Stein mette in luce le diverse possibili soluzioni costituzionali: la monarchia della riforma sociale in Prussia, la monarchia costituzionale in Inghilterra, la repubblica in Francia. Ma è la vicenda della Francia repubblicana che rappresenta probabilmente il destino dell'Europa: la storia dopo gli avvenimenti del 1848 in Francia costituisce il primo passo del nuovo ordine della società. Per questo, scrive ancora Stein, la dottrina della repubblica è la più alta applicazione della dottrina della società.

La fine della monarchia lascia emergere il conflitto tra due concezioni della repubblica tra loro antagoniste. Più che mai ora la sovranità popolare diviene la sovranità del conflitto [55].

Appartiene all'idea di repubblica la partecipazione del singolo alla formazione della volontà statale; ciò si manifesta mediante l'organismo che viene indicato con il nome di rappresentanza popolare. L'idea di repubblica che appartiene alla classe possidente pone il possesso come criterio di partecipazione alla formazione della volontà politica attraverso il censo e, in tal modo, limita fortemente l'espressione della sovranità popolare. Essa inoltre individua nel presidente eletto sulla base di una autonoma scelta da parte del popolo, la figura costituzionale che può prendere il posto del monarca concependolo come il simulacro rappresentativo della personalità dello Stato. Infine in questo sistema il potere che la camera a base censitaria esercita sui ministri è l'espressione del dominio dei possidenti sulla *Staatsgewalt*.

Ben diversa è l'idea di repubblica concepita dalla classe non-possidente. Essa oppone al possesso come fondamento di partecipazione alla volontà politica il criterio della mera personalità e, con esso, il principio dell'u g u a g l i a n z a . Gli elementi che compongono il

[55] STEIN, 1850, III, p. 167.

progetto di repubblica della classe non-possidente vengono analizzati da Stein relativamente alla costituzione e alla amministrazione. Sul piano costituzionale la richiesta fondamentale è quella del diritto elettorale generale. Sul piano amministrativo l'intervento dello Stato viene richiesto per introdurre una più equa distribuzione delle imposte e, tendenzialmente, l'imposizione progressiva.

In secondo luogo, la classe non-possidente chiede allo Stato di poter fruire di una educazione che favorisca l'acquisizione dei beni spirituali (*Bildung*). Infine l'amministrazione deve consentire al lavoro di raggiungere la proprietà, attraverso gli strumenti della organizzazione del lavoro e del sistema del credito [56].

Ma come è possibile raggiungere questo risultato in presenza delle due repubbliche che si fronteggiano all'interno della società industriale e la cui opposizione può condurre fino allo scontro mortale della guerra civile? [57]. Qui realmente la risposta di Stein ha anticipato il futuro sviluppo dell'Europa, ponendo con chiarezza i fondamenti di un possibile Stato sociale [58], come ha giustamente sot-

[56] STEIN, 1850, III, p. 186. Stein concepisce l'amministrazione come «l'organismo con il quale la volontà dello Stato coglie la multiformità della vita esteriore e la ordina secondo la sua determinazione», in STEIN, 1850, I, p. 54.

[57] STEIN, 1850, III, p. 192.

[58] Occorre precisare che Stein non usa mai la categoria di «Stato sociale». Ma se si vuole usare questa categoria per indicare la concezione dello Stato formulata da L. von Stein, allora le si deve dare un senso preciso. Stein, considerato da Huber «il primo grande propugnatore del principio dello Stato sociale», poneva tale principio «nella garanzia della libertà sociale attraverso l'innalzamento della classe lavoratrice alla cultura e al possesso. In questa garanzia della libertà attraverso l'innalzamento alla cultura e al possesso egli vide parimenti l'affermazione del senso e del valore del lavoro. Se il lavoro... può innalzare al possesso e alla cultura e con ciò alla libertà, allora il lavoro è un mezzo che conduce dalla dipendenza alla indipendenza» (cfr. HUBER, 1965, p. 142). La concezione dello Stato sociale di L. von Stein si differenzia pertanto, secondo Huber, da quella di «Staatssozialismus», giacché Stein non mirava alla crescita della potenza economica dello Stato, bensì al raggiungimento della libertà da parte dei settori dipendenti della popola-

tolineato Böckenförde [59].

Se il capitale rende inaccessibile al lavoro l'acquisizione del capitale, allora l'Europa sarà perduta, sentenzia Stein. Se invece il capitale si riduce per garantire guadagno e *Bildung* al lavoro, allora sarà interesse del lavoro conservare un capitale che soddisfi le sue esigenze. Occorre dunque che il capitale riconosca la convenienza di una limitazione del proprio profitto o addirittura che comprenda che questa limitazione può produrre indirettamente un incremento del capitale. Solo su questa base il lavoro accetterà di c o n s e r v a r e l a d i f f e r e n z a con il capitale e lascerà che essa diventi il presupposto di una unità organica [60].

Stein delinea una sorta di scambio politico alla base del nascente Stato sociale: in cambio di una garanzia della pace sociale, il capitale accetta una limitazione del proprio accrescimento (ma non è escluso — anticipava Stein — che, come in effetti si è verificato, questa limitazione si risolva in un incremento di valorizzazione per il capitale). Emerge più che mai evidente e sorprendentemente anticipata, la struttura dello Stato sociale, il suo doppio volto di Giano, l'intreccio degli interessi che ne rappresenta il fondamento di legittimazione.

È la r e p u b b l i c a d e l l ' i n t e r e s s e r e c i p r o c o quella che deve realizzarsi perché la vecchia Europa non sia perduta. La sua realtà politica è quella di una d e m o c r a z i a s o c i a l e [61], che consenta la diminuzione del profitto del capitale e la possibilità

zione. La sua dottrina dello Stato sociale va altresì distinta da quella di «wohlfahrtsstaatliche Sozialpolitik», giacché Stein non intendeva limitarsi al miglioramento delle sole condizioni economiche. Infine la sua concezione è diversa da quella di «rivoluzione sociale» che mirava, attraverso la dittatura della classe proletaria, a raggiungere una società senza classi (HUBER, 1965, p. 142).

[59] BÖCKENFÖRDE, 1976 (a), pp. 131 ss.

[60] STEIN, 1850, III, p. 203.

[61] STEIN, 1850, III, p. 196.

di guadagno per il lavoro, e la sua struttura organizzativa è quella della amministrazione della riforma sociale[62]. Ad essa Stein affida la conservazione della differenza tra le classi, ossia di un equilibrio costituzionale ancora a favore della classe possidente.

La sua lucida indagine, che si libera gradualmente dell'ingombrante involucro hegeliano, coglie con estrema attenzione il rapporto esistente tra amministrazione e realtà costituzionale, individuando un preciso modello di legittimazione: se la classe possidente — scrive Stein — offre l'amministrazione dello Stato per la classe non-possidente, per la sua formazione culturale e per la possibilità dell'acquisizione di un capitale, allora questa classe sarà più indifferente rispetto alla forma della costituzione[63].

È una legittimazione che si dà per via amministrativa e che pone lo Stato di diritto come Stato amministrativo: all'espansione amministrativa dello Stato è affidata la difesa dell'esistente situazione costituzionale dalla società e dai movimenti sociali che in essa insorgono. Ma Stein non poteva prevedere che l'espansione della democrazia sociale, attraverso l'amministrazione della riforma sociale, avrebbe prodotto una profonda trasformazione degli equilibri dello Stato di diritto.

6. *Verso la dottrina dell'amministrazione. Il governo e gli interessi*

Dopo il 1848 Stein si volge alla scienza dell'amministrazione e alla scienza delle finanze. La svolta viene già annunciata dal *System der Staatswissenschaft* (1852-56) con il quale Stein comincia a porre, come scrive Pankoke[64], il problema della mediazione tra l'idea di Stato e

[62] STEIN, 1850, III, p. 206.
[63] STEIN, 1850, III, p. 207.
[64] PANKOKE, 1978, p. 409.

la specificità dell'intervento politico-sociale. Dopo la pubblicazione di quest'opera la sua riflessione si sposta sempre più verso l'indagine sulle strutture della organizzazione amministrativa dello Stato e giunge alla elaborazione di una nuova dottrina dell'amministrazione [65].

Questa nuova fase del pensiero di Stein appare profondamente innovativa per alcuni precisi motivi: in primo luogo, egli elabora una teoria della divisione dei poteri fondata sulla centralità del potere esecutivo; in secondo luogo, indica con chiarezza la complessa struttura organizzativa dello Stato di diritto; infine formula un preciso progetto politico per la soluzione della «questione sociale». Soprattutto il primo punto — e precisamente il ruolo del governo — è apparso particolarmente ricco di suggestioni e ha aperto un campo problematico la cui importanza sarà apertamente riconosciuta negli anni Venti di questo secolo da R. Smend [66] all'interno di una ripresa di studi steiniani.

In uno scritto del 1879 dedicato allo Stato di diritto e al problema della giustizia amministrativa, Stein si attribuisce con orgoglio la elaborazione approfondita della distinzione tra potere legislativo e potere esecutivo e la chiarificazione delle diverse funzioni cui essi adempiono nella vita dello Stato [67].

All'interno dell'organismo della costituzione Stein distingue una autorità suprema dello Stato (*Staatsoberhaupt*), il potere legislativo (*gesetzgebende Gewalt*) e il potere esecutivo (*vollziehende Gewalt*). Quest'ultimo comprende il governo e il sistema della «libera amministrazione», distinta in *Selbstverwaltung* e sistema del *Vereinswe-*

[65] W. Schmidt concepisce il *System der Staatswissenschaft* come il «programma di lavoro» di Stein dal quale si possono ricavare i due ambiti ai quali si è applicata la sua riflessione: la dottrina della società e la scienza dell'amministrazione, in Schmidt, 1956, p. 87.

[66] Smend, 1923, p. 80.

[67] Stein, 1879, p. 317.

sen[68]. Stein indaga a fondo i rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo e individua in quest'ultimo l'elemento del sistema politico che soddisfa l'esigenza dell'unità nella vita dello Stato. La frantumazione degli interessi all'interno degli ordini della società si riflette, secondo Stein, nel potere legislativo. «Ogni rappresentanza popolare, egli scrive, rispecchierà e ripeterà sempre e necessariamente al suo interno la lotta e la vita della società. La forma in cui ciò accade sono i partiti. Ogni rappresentanza popolare e con essa ogni legislazione è pertanto una legislazione partitica»[69]. Al contrario al governo spetta il compito di esprimere un interesse sociale unitario. Tra la molteplicità degli interessi esistenti nella società e l'idea di Stato il governo deve realizzare la loro interna armonia.

Formalmente la monarchia, come rappresentante della idea di Stato e il governo, come espressione, assieme all'amministrazione, della attività dello Stato, appaiono come una cosa sola; in realtà Stein sottolinea sempre più l'autonomia del governo sia rispetto al potere legislativo, sia rispetto alla monarchia[70]. È il governo infatti che finisce sempre più per rappresentare l'idea di Stato mediante la consapevolezza della necessità di raggiungere la piena realizzazione e il benessere di tutti gli elementi che compongono la vita interna dello Stato[71].

L'autonomia del potere esecutivo rappresenta il carattere dominante dei nuovi tempi, dopo la fase segnata dalla

[68] STEIN, 1869, I 1, p. 121.

[69] STEIN, 1869, I 1, p. 199.

[70] In un'opera successiva alla *Verwaltungslehre* nel delineare l'intervento dello Stato a favore della classe non-possidente, Stein osserva che esso deve esercitare la funzione etica che spetterebbe alla classe più elevata rispetto a quella inferiore, qualora essa venga meno ai suoi compiti e afferma che «in linea di principio si tratta della monarchia, di fatto del governo», in STEIN, 1876^2, p. 755. Anche altrove Stein sottolinea l'autonomia del governo sia rispetto allo *Staatsoberhaupt* sia rispetto al potere legislativo (STEIN, 1976^2, p. 17).

[71] STEIN, 1869, I 1, p. 145.

introduzione delle carte costituzionali in tutta l'Europa. A questa autonomia dell'esecutivo Stein assegna un significato particolare, giacché essa è il tentativo di contenere e ordinare gli interessi sociali nella vita dello Stato. Come è stato giustamente osservato, Stein si oppone al passaggio dal costituzionalismo al parlamentarismo [72], in quanto esso finirebbe con il dissolvere l'unità politica dello Stato. Occorre dunque, secondo Stein, una struttura complessa in grado di arginare e di dare uno sbocco alla emergenza storica degli interessi sociali. Mentre il governo in Inghilterra appare, come ha sottolineato Gneist, profondamente distinto dalla amministrazione, essendo l'espressione di una maggioranza parlamentare, al contrario sul continente il governo e l'amministrazione appaiono fortemente congiunti [73].

Secondo Stein il rapporto tra Stato e cittadino doveva essere regolato attraverso l'amministrazione, in quanto la manifestazione delle forze sociali nel quadro del parlamentarismo avrebbe significato l'avvio della dissoluzione dello Stato [74]. Si delinea così con chiarezza il progetto politico di Stein: alla espressione degli interessi sociali nel parlamento deve essere contrapposta la loro organizzazione amministrativa ad opera del potere esecutivo dello Stato. Da questo punto di vista l'amministrazione viene concepita come la forma dell'attività dello Stato che interviene nella società e il diritto amministrativo si rivela come il diritto vivente dello Stato [75].

7. *Governo e rappresentanza: il problema costituzionale prussiano*

In uno scritto del 1852 Stein discute le condizioni di possibilità di una costituzione in Prussia. Egli concepisce

[72] BLASIUS, 1978, p. 423.
[73] STEIN, 1869, I 1, p. 201.
[74] BLASIUS, 1978, p. 424.
[75] STEIN, 1894, p. 710.

la costituzione — così scriverà successivamente nella *Verwaltungslehre* — come la forma mediante la quale un «ordinamento della società si assoggetta la volontà dello Stato» [76]. Essa regola dunque la partecipazione del cittadino alla formazione della volontà politica che si esprime nella legislazione e nel controllo sul governo. In questo modo la questione della costituzione diviene la questione della rappresentanza, ed è con questa prospettiva che egli affronta il problema costituzionale fin dal 1852. Come sempre la riflessione di Stein procede dall'analisi di una precisa situazione storica — la Prussia — ma giunge a considerazioni teoriche generali.

Scrive Stein che una costituzione è possibile se essa si fonda su precise relazioni storiche, economiche, sociali. È un approccio che, come si vede, esclude ogni considerazione filosofico-politica e analizza piuttosto le concrete condizioni di possibilità di una costituzione, ossia della rappresentanza. Così egli rileva che le costituzioni napoleoniche in Germania e in Italia non potevano avere alcun fondamento, in quanto nessuno dei tre elementi, né quello storico, né quello economico, né quello sociale postulava una rappresentanza popolare (*Volksvertretung*) [77].

Da un punto di vista storico, scrive Stein, la Prussia non aveva una tradizione che potesse condurre ad una *Volksvertretung*. Egli si riferisce al ruolo che avevano avuto i ceti nella storia prussiana. Essi erano depositari dei diritti dei sudditi (*Volksrechte*) sia contro il proprio principe che contro i principi stranieri. Koselleck sviluppa questa tesi di Stein.

I ceti territoriali formavano un sistema che spezzava regionalmente la formazione di una società civile. «Controllando l'elezione del *Landrath* essi controllavano le piccole

[76] STEIN, 1869, I 1, p. 208. Al riguardo si veda GRAWERT, 1978, pp. 261 ss.

[77] STEIN, 1852, p. 118.

città che si autoamministravano e nelle pianure dell'est dominavano quasi la metà della popolazione, più o meno legalmente» [78]. Pertanto essi avevano impedito la formazione di una libera società, ed è proprio a causa di questa divisione territoriale-cetuale che l'unità politica poté essere assicurata solo dall'opera del governo. In Prussia lo «Stato — commenta Stein — non è formato dall'iniziativa del popolo, ma attraverso l'opera dei suoi sovrani; esso diviene una unità attraverso il potere del governo, e poiché esso [lo Stato] è diviso in due grandi parti ed è privo di definiti confini naturali per ciascuna di queste metà, è il governo che... rappresenta in Prussia l'elemento di formazione dello Stato» [79]. Secondo Stein la rappresentanza popolare non ha contribuito a formare la Prussia e dunque essa non può essere considerata un elemento storico dello Stato prussiano.

Anche dal punto di vista economico Stein sottolinea le divisioni interne della Prussia in parti le cui condizioni economiche sono profondamente eterogenee, per cui viene a mancare il fondamento di una rappresentanza economica popolare.

Tuttavia è altresì vero che l'amministrazione prussiana ha contribuito a creare le premesse per una situazione omogenea economicamente. Koselleck ricorda le leggi che vennero introdotte in Prussia (legge sulle ferrovie, 1838, per la tutela del lavoro dei fanciulli, 1839, sull'accattonaggio e sui poveri, 1842-43, sulla società per azioni, 1843, la legge sull'ufficio di commercio, 1844, e l'*allgemeine Gewerbeordnung*, 1845) — leggi che hanno contribuito a creare una società economica, ma non una società di cittadini [80]. La borghesia rimaneva infatti — come vedremo — un ceto privo di omogeneità sul quale non

[78] Koselleck, 1964, p. 478.
[79] Stein, 1852, p. 124.
[80] Koselleck, 1964, p. 480.

poteva fondarsi, a giudizio di Stein, una rappresentanza popolare.

La sua riflessione procede a questo punto secondo due direzioni: da una parte, riconducendo il problema prussiano al più ampio contesto del problema tedesco, dall'altra, elaborando il problema della rappresentanza mediante una teoria generale della divisione dei poteri.

Quanto al primo aspetto, Stein osserva che i rapporti con gli Stati tedeschi sono sempre stati considerati la premessa dei compiti della Prussia. Ogni legge sulla stampa, ogni divieto di associazioni segrete — rileva Stein — diviene ben presto da prussiano tedesco, come fu per la legge doganale prussiana del 1818 cui seguì la realizzazione dell'unione doganale tedesca (*Zollverein*) fra il 1828 e il 1836. Koselleck sottolinea la validità di questa interpretazione di Stein, menzionando anche la successiva riunione nel 1868 dello *Zollparlament*, ossia della prima rappresentanza tedesca che doveva precedere la convocazione del *Reichstag*. Soprattutto egli osserva che lo Stato prussiano affrontava problemi, come quello sociale, che erano i problemi di una società industriale e di una costituzione tedesca e non solo prussiana [81]. È questa la sorprendente anticipazione di Stein per il quale «i rapporti presenti significano qualcosa che si estende oltre ciò che essi sono» attualmente [82].

Le considerazioni di Stein sulle condizioni sociali della costituzione in Prussia lo conducono alla elaborazione di una teoria generale dei rapporti tra governo e rappresentanza. Pur riferendosi alla situazione prussiana, in realtà Stein pone il diverso significato rappresentativo del governo e della rappresentanza popolare in termini che sa-

[81] KOSELLECK, 1864, p. 481. Sul rapporto tra questione costituzionale prussiana e unità politica della Germania posto da Stein, cfr. SCHMITT, 1940 (a), p. 644. Schmitt osserva che, secondo Stein, spettava alla Prussia la missione di realizzare gli ultimi compiti storici della idea di Stato, ossia lo sviluppo della società industriale (SCHMITT, 1940 (a), p. 645).

[82] KOSELLECK, 1964, p. 481.

ranno ripresi come principi generali anche in opere successive, ad es. nella *Verwaltungslehre*.

La rappresentanza popolare garantisce l'ordinamento della società contro gli interventi del governo, e pertanto essa è l'organo popolare dello Stato; ma essa rende anche omogenea la vita sociale nello Stato ed è quindi, al tempo stesso, l'organo statale del popolo. La rappresentanza dovrebbe dunque rimuovere le differenze tra le diverse classi sociali.

In realtà, commenta Stein, attraverso l'elezione non scompare ogni contrasto sociale, giacché anche «il diritto elettorale generale . . . porta alla rappresentanza le classi sociali» [83]. Il problema viene pertanto ricondotto ancora una volta alla questione della omogeneità sociale. «L'omogeneità . . . si basa sulla configurazione del territorio», e ciò significa che le classi sociali non possono essere omogenee dove non lo sia anche il territorio. Ebbene questa era la situazione della Prussia all'epoca in cui Stein ne indagava le condizioni di possibilità di una costituzione: i grandi settori della popolazione non avevano avuto un'origine né comune, né assimilabile economicamente, per cui si poteva affermare paradossalmente che «non vi era nessun popolo prussiano» [84].

Koselleck condivide questo giudizio estremo di Stein e ne dà ragione, mostrando la diversa posizione sociale della borghesia: in parte assimilata al ceto nobiliare, in parte assorbita nella burocrazia [85]. Solo il governo poteva pertanto «superare il contrasto degli interessi e conservare l'ordine sociale» [86], mentre la rappresentanza popolare non era in grado di produrre la coscienza di uno sviluppo comune. Se questa era la situazione dei rapporti esi-

[83] STEIN, 1852, p. 131.

[84] STEIN, 1852, p. 134. Sulla configurazione territoriale della Prussia si veda SCHIERA, 1975, soopratutto pp. 57-58.

[85] KOSELLECK, 1964, p. 480.

[86] STEIN, 1852, p. 135.

stenti tra governo e rappresentanza, che senso poteva avere una costituzione in Prussia? Stein ribadisce sulla scorta delle considerazioni svolte precedentemente, che la rappresentanza poteva essere solo un organo di controllo sull'attività del governo, ma non poteva assumere «mai l'iniziativa della vita dello Stato» [87]. Essa non poteva in alcun modo formare o far cadere un ministero e disponeva, secondo Stein, solo di un potere consultivo sulle leggi del governo.

Centralità del governo e funzione di controllo della rappresentanza popolare: è questo lo schema generale del rapporto tra i poteri che Stein propone per far fronte al grande sommovimento sociale prodotto dalla rivoluzione francese.

Il socialismo e il comunismo in Francia erano stati infatti studiati nella *Geschichte der sozialen Bewegung* per poter rispondere ad una questione precisa: come fosse possibile superare l'*Ancien Régime* evitando il trauma rivoluzionario. Stein studia la Francia, ma trova la soluzione che cerca, scrive Blasius, nella tradizione della monarchia prussiana. La Prussia era infatti un esempio di ciò che poteva fare una amministrazione statale indipendente dal pluralismo degli interessi: ed era questa via, posta tra rivoluzione e reazione e fondata sulla centralità del *Beamtentum*, che Stein indicava per tentare di realizzare il passaggio dall'epoca della monarchia a quella della democrazia senza rotture rivoluzionarie [88].

Nella *Verwaltungslehre* egli mostra compiutamente la trama di questo disegno. Stein ricorda la lotta sostenuta dalla monarchia contro i ceti, nella quale essa si era servita dell'appoggio del sistema degli uffici (*Amtswesen*). Nei funzionari si affermò gradualmente l'idea di Stato al cui servizio essi lottavano contro il diritto storico dei ceti. Il fondamento dell'azione amministrativa risiedeva

[87] STEIN, 1852, p. 137.
[88] BLASIUS, 1971, p. 362.

nell'*Obrigkeit*, scrive Stein, ossia in una autorità per diritto divino. Così il funzionario «fu al servizio di una idea... [e] il diritto della monarchia non fu tanto un diritto personale del monarca, quanto un diritto della idea di Stato» [89]. Ma già dal secolo XVII sorse accanto al diritto divino la concezione del bene comune al quale si legò il concetto di «polizia», come azione della monarchia nella vita interna dello Stato. Nel potere di polizia si trovava il nucleo originario di un governo che si concentrò dapprima nel volere del sovrano.

Con la costituzione della società civile questi rapporti vengono profondamente trasformati. Si impone l'idea di uguaglianza, sia come partecipazione alla volontà politica, sia davanti allo Stato. Alla opposizione tra monarchia e ceti si sostituisce ora quella tra rappresentanza popolare e governo.

Il potere legislativo «formato dal popolo rappresenta il volere, ma anche gli interessi e le concezioni dei partiti e degli orientamenti esistenti nella vita del popolo» [90]. Esso dunque racchiude diversi punti di vista e può raggiungere l'unità solo formalmente, mediante «il momento meccanico del numero».

In realtà il sistema degli interessi, derivati dalla struttura del possesso, e l'organizzazione dei partiti che su di essi si fonda, appaiono a Stein estranei alla vita dello Stato. In *System der Staatswissenschaft* egli aveva già approfondito questa sua posizione dedicando un ampio spazio alla confutazione della idea di sovranità popolare. Stein definisce la sovranità popolare come «la sovranità della società senza Stato» [91]. Ma ciò significa che una società che risolva l'idea di Stato nella sovranità popolare è sempre divisa negli interessi delle classi e dei singoli che appartengono alla comunità. La sovranità popolare appare

[89] STEIN, 1869, I 1, p. 212.
[90] STEIN, 1869, I 1, p. 216.
[91] STEIN, 1856 (a), p. 57.

pertanto lacerata dai conflitti tra le classi e tra i partiti e non riesce ad esprimere nessun interesse comune. Ciò avviene perché le divisioni del possesso hanno prodotto le diverse classi tra loro antagoniste; una reale sovranità popolare sarebbe pensabile, secondo Stein, solo togliendo il possesso, ma ciò è in contraddizione con le esigenze più profonde della natura umana. Ne consegue, all'interno di questa stretta catena deduttiva fondata antropologicamente, che «la sovranità popolare. . . come assenza della idea di Stato dall'ordinamento della società segna necessariamente la fine della vita dello Stato» [92]. Se la sovranità popolare appare la negazione dell'idea di Stato, spetta al governo esprimere, come abbiamo già osservato, l'elemento unificante della vita dello Stato.

Il governo dispone infatti, secondo Stein, della capacità di rappresentare lo Stato come unità contro la lotta tra i diversi punti di vista che si esprimono nella società e si riproducono nella rappresentanza popolare. Esso diviene una funzione specifica sottratta al re [93]. Questi rimane a capo dell'amministrazione, ma gli uffici amministrativi gli sono coordinati statualmente e non personalmente. Il monarca è inoltre un fattore determinante del processo legislativo, pur non essendo responsabile davanti alla rappresentanza popolare.

Il governo, divenuto organo autonomo, forma una realtà unitaria con l'*Amtswesen* [94], ossia con il sistema degli uffici (accanto al quale sussistono altresì, come organismi autonomi, l'autoamministrazione e il *Vereinswesen*). An-

[92] STEIN, 1856 (a), p. 58.

[93] Al riguardo si veda GRAWERT, 1978, p. 259.

[94] Stein così analizza il concetto di ufficio: «dove il durevole compito del governo è dato sulla base di uno stabile rapporto nella comunità degli uomini, il governo abbisogna di un organo costante che esegua sempre il volere dello Stato nel mutare delle condizioni esterne. Esso deve riconoscere questo organo come una parte di se stesso...
Un tale organo non è pensabile senza potere di ordinanza, di organizzazione e di polizia... un simile organo è l'ufficio. Ne consegue che il governo o l'amministrazione consistono soprattutto di uffici», in STEIN, 1869, I 1, p. 206.

che l'*Amtswesen*, come il governo, è chiamato a rappresentare l'interesse generale in nome della idea di Stato contro gli interessi particolari. In realtà questa concezione appartiene alla Germania e viene accuratamente distinta da Stein rispetto alla Inghilterra e alla Francia.

In Inghilterra il governo è espressione della maggioranza insieme alla quale può persistere o mutare, per cui l'ufficio non possiede la sua caratteristica principale, ossia la durata. Inoltre l'*Amtswesen*, essendo legato come il governo ad un partito maggioritario, non può rivendicare alcuna autonomia. Ne consegue che esso non può diventare una «vocazione di vita [Lebensberuf]», non avendo alcuna connotazione etica [95].

In Francia al contrario non esiste alcuna influenza della legislazione sulla amministrazione. Il funzionario è responsabile solo rispetto agli organi più elevati e, in ultima istanza, al *Conseil d'État*. «Anch'egli — commenta Stein — non conosce alcuna vocazione, né alcun compito etico individuale; egli è solo un organo che ubbidisce» [96]. Al contrario in Germania esistono doveri e diritti cetuali dei funzionari e l'ufficio forma un ambito autonomo del diritto pubblico. In Germania esso compare chiaramente fin dal secolo XVII (Stein cita un testo del 1678 di Myler ab Ehrenbach) [97].

Tuttavia la filosofia del diritto — da Kant a Hegel — non ha colto la natura dell'ufficio. Solo Stahl e Fichte ne hanno riconosciuto il carattere etico e gli hanno attribuito il concetto di *Beruf* e di ceto.

Ma è stata soprattutto la legislazione prussiana a fissarne

[95] STEIN, 1869, I 1, p. 218.

[96] STEIN, 1869, I 1, p. 219.

[97] MYLER AB EHRENBACH, *Hyparchaeologia*, 1678, I, 5: «Magistratus sive officialis est Praefectus societatis cui a Majestate ... concessa est potestas de negotiis Reipublicae cognoscendi, judicandi etc. — ad utilitatem regendae Reipublicae, ut ipsum imperantem in oneribus reipublicae sublevet».

con chiarezza i caratteri. Stein riporta la premessa all'ordinanza del 16 dicembre 1808: «i funzionari non dovevano essere ... morti strumenti nelle mani del sovrano, ... ma dovevano trattare gli affari spontaneamente e autonomamente con piena responsabilità» [98]. Proprio in queste caratteristiche di autonomia e responsabilità, che fanno dell'ufficio una vocazione professionale e gli conferiscono una forte accentuazione etica, si esprime, secondo Stein, la natura del funzionario come portatore dell'interesse dello Stato contro la potenza degli interessi sociali.

La complessa analisi svolta da Stein sul sistema del governo e degli uffici raggiunge qui una formulazione sistematica. L'analisi della società industriale gli aveva rivelato l'organizzazione del possesso e la nascita di istanze di uguaglianza che tendevano a riversarsi nella struttura dello Stato. Ma l'uguaglianza come richiesta di partecipazione alla volontà politica, poteva solo fondare una rappresentanza incapace di esprimere un interesse comune. Occorreva dunque togliere dalla vista il problema della costituzione[99], cioè della rappresentanza, attraverso l'azione di un potere esecutivo, ossia di un governo e di una amministrazione, capace di assicurare le condizioni di acquisizione della proprietà ad ogni singolo individuo e di garantire, pertanto, la possibilità di una uguaglianza davanti allo Stato, ma non nello Stato.

8. *Legge e ordinanza nello Stato di diritto*

Secondo Lorenz von Stein lo Stato deve essere concepito, da una parte, come una molteplicità di relazioni all'interno delle quali esso entra attivamente, ma, dall'altra, anche come «l'unità personale di volontà e azione» [100] per quelle stesse relazioni.

[98] STEIN, 1869, I 1, p. 222.
[99] Così afferma giustamente GRAWERT, 1978, p. 267.
[100] STEIN, 1869, I 1, p. 248.

Sul piano dell'azione, ossia del potere esecutivo, Stein distingue poi il governo, che è l'organo dell'unità nella diversità, e l'amministrazione che è l'organo della diversità nell'unità.

Alla distinzione tra volontà e azione dello Stato corrisponde quella tra legge e ordinanza. Esse rappresentano due forme della vita interna dello Stato le quali consentono di tradurre la metafora dello Stato-persona che vuole e che agisce nella specificità concreta delle sue diverse manifestazioni.

La legge è l'espressione della volontà dello Stato che si autodetermina: essa coglie, da un lato, ciò che è costante all'interno di tutti i rapporti reali e impone, dall'altro, la volontà sempre identica dello Stato all'interno della diversità. La legge fonda sull'esistente ordinamento sociale il diritto vigente; al contrario il momento dell'esecuzione «si rivolge alle forze e ai fattori che dall'esistente producono il nuovo e offre loro la protezione e l'aiuto del potere dello Stato» [101]. L'ordinanza esprime pertanto la necessaria diversità dell'azione dello Stato rispetto al suo volere.

La distinzione tra legge e ordinanza viene sviluppata in Germania solo dopo il 1848; nell'epoca precedente i due concetti apparivano ancora confusi. Il monarca era considerato detentore del potere legislativo ed esecutivo e, non essendovi alcuna rappresentanza, avverte Stein, non si poteva giungere ad una autonoma concezione del governo e del potere di ordinanza ministeriale.

Nell'*Allgemeines Preussisches Landrecht* del 1794, Einl. 7.10.11, l'ordinanza veniva equiparata alla legge ed entrambe erano espressioni del volere del sovrano. In Prussia dopo l'introduzione del consiglio di Stato [102], concepito co-

101 STEIN, 1894, p. 708.

102 Lo *Staatsrat* prussiano fu istituito con una ordinanza firmata da Federico Guglielmo III il 20 marzo 1817. Esso rappresentava la più alta autorità consultiva del sovrano e doveva pronunciare pareri su tutti i

me consiglio della corona, le leggi e le ordinanze venivano valutate al suo interno e il monarca, scrive Stein, poteva fare a meno della *Volksvertretung*[103].

Con l'affermazione delle costituzioni si impone un nuovo concetto di legge. Nella costituzione prussiana del 5 dicembre 1848 l'art. 60 recitava: «Il potere legislativo viene esercitato insieme dal re e dalle due camere. È richiesto l'accordo del re e delle due camere per ogni legge». Il contenuto di questo articolo venne conservato anche nell'art. 62 della successiva costituzione prussiana del 1850[104].

Quanto al diritto di ordinanza, anch'esso si è sviluppato a partire dal 1848 in relazione alla formazione di un autonomo governo e di un sistema di ministeri (in Prussia ciò avvenne con la costituzione del 1850)[105]. Da quel momento inizia altresì l'elaborazione teorica del diritto di ordinanza nell'ambito della dottrina tedesca.

«Il governo — scrive Stein — non deve solo eseguire la legge, esso deve anche completarla fino ad un certo grado»[106]. Indubbiamente il governo è l'organo della ese-

progetti di leggi, ordinanze, norme costituzionali e amministrative. Era il consiglio del re che ne assumeva la presidenza (*Vorsitz*), mentre il cancelliere doveva rappresentare il sovrano nella veste di presidente (*Präsident*).
L'ordinanza del marzo 1817 distingueva il Consiglio di Stato in un *plenum* e in sette divisioni: gli affari esteri, la guerra, la giustizia, le finanze, il commercio e l'industria, gli interni, il culto e l'educazione. Ogni divisione istruiva le questioni di sua pertinenza per il *plenum*; elaborava relazioni e formulava quesiti da decidere nel *plenum*. Un'analisi accurata della vicenda dello *Staatsrat* si trova in SCHNEIDER, 1952, in particolare si vedano le pp. 42-47.

[103] STEIN, 1869, I 1, p. 196.

[104] L'art. 62 è così formulato: «Il potere legislativo viene esercitato insieme dal re e dalle due camere.
È richiesto l'accordo del re e delle due camere per ogni legge.
I progetti di leggi finanziarie e i bilanci dello Stato sono dapprima presentati alla seconda camera; i secondi vengono accettati o respinti dalla prima camera nella loro interezza», in STOERK, 1884, p. 50.

[105] Sulle funzioni dei ministri cfr. gli artt. 44 (sulla responsabilità), 45 (sulla nomina dei ministri), 61 (sulla messa in stato di accusa).

[106] STEIN, 1869, I 1, p. 144.

cuzione della volontà dello Stato racchiusa nelle leggi, ma poiché «la legge non è in grado di decidere tutte le singole relazioni», l'ordinanza «deve cogliere le cose e i rapporti di vita non come sono in se stessi, ma nel momento e nella forma in cui essi appaiono ... Essa deve cercare e determinare non il vero, ma ciò che è conforme allo scopo» [107]. Mentre la legge dà la forma del diritto ai rapporti sociali, l'ordinanza esprime un intervento dello Stato che mira allo scopo di regolare ciò che è all'origine di ogni ulteriore sviluppo della società.

Il governo dunque — afferma Stein — non deve rinunciare alla propria autonomia rispetto alla rappresentanza popolare. Vi è una reciproca complementarietà tra i due poteri dello Stato, in quanto l'ordinanza abbisogna della legge, ma la legge abbisogna dell'ordinanza per realizzarsi nella vita pratica [108]. L'amministrazione opera dunque in una zona di confine, là dove le forze sociali «producono il nuovo», e ad essa spetta il compito decisivo di concorrere alla formazione di un diritto durevole, se i nuovi rapporti sociali tendono a consolidarsi. Dopo la fase di realizzazione del diritto costituzionale come fondamento del diritto pubblico, «la formazione del diritto della nostra epoca — commenta Stein — si trova nell'ambito del diritto amministrativo» [109].

Anche all'amministrazione spetta dunque il compito della produzione del diritto accanto alla funzione legislativa. L'amministrazione può infatti presentare progetti di legge

[107] STEIN, 1869, I 1, p. 75. G. Miglio vede nell'ordinanza lo strumento principale dello Stato amministrativo «per svolgere il compito assegnatogli: e cioè un potere normativo autonomo e concorrente rispetto alla funzione legislativa propriamente detta» in MIGLIO, 1957, p. 50. Con il dualismo tra legge e ordinanza Stein supera, secondo Miglio, «l'ingenua concezione dei rapporti fra i poteri proposta da Montesquieu e dai sostenitori continentali del primato del "legislativo"».
Sul rapporto tra legge e ordinanza analizzato con un approccio comparato si veda anche l'ampia riflessione di SCHMOLLER, 1866, pp. 120 ss.

[108] BÖCKENFÖRDE, 1958, p. 155.

[109] STEIN, 1894, p. 709.

al potere legislativo e rappresenta pertanto, scrive Stein, la forza produttrice del diritto da cui la legislazione riceve impulso e contenuto.

Il percorso seguito dalla riflessione di Stein mostra la complessa struttura interna dello Stato di diritto (*Rechtsstaat*)[110]. Egli evidenzia infatti i limiti del principio di

[110] Stein analizza la nozione di Stato di diritto secondo una prospettiva di storia concettuale, per rilevarne il mutamento di significato in diverse epoche storiche. Riconosce il merito di R. von Mohl che per primo ha utilizzato questo concetto in MOHL, 1855, pp. 227 ss., ricostruendone la genesi a partire dall'opera di U. Grozio. Stein osserva tuttavia che Mohl non ha individuato con chiarezza i fattori in virtù dei quali vige il diritto nel *Rechtsstaat*. Senza chiarire queste premesse si finisce infatti con l'assumere il diritto come «un elemento immanente di ogni concetto di Stato» (STEIN, 1869, I 1, p. 297).

In realtà il problema che deve essere affrontato quando si discute della nozione di *Rechtsstaat* è quello della formazione di un determinato ambito del diritto all'interno dello Stato, e precisamente del diritto del governo. Ciò significa che al governo viene posto un limite rispetto alla legge, all'autoamministrazione e alla libertà dei cittadini.

Stein individua dapprima l'epoca in cui lo Stato di diritto era fondato sul contratto; ad essa successe l'epoca delle costituzioni che fu caratterizzata dal fatto che il concetto di legge cominciò a distinguersi da quello di ordinanza. Non ci fu più bisogno di trovare un fondamento nel patto sociale: infatti apparve allora chiaro che «il limite del potere del governo era la legge». In realtà ciò era vero, commenta Stein, per l'Inghilterra e per la Francia, ma in Germania dove non vi era un preciso concetto di legge, la delimitazione del governo doveva essere posta sul piano della teoria, «perché la si era cercata inutilmente nella legislazione» (STEIN, 1869, I 1, p. 298).

Secondo la teoria del *Rechtsstaat* — che è una teoria tedesca, commenta Stein — il processo che pone dei limiti al potere del governo e che istituisce il diritto del governo si basa sulla costituzione. Lo Stato di diritto è «la forma con la quale si è espresso il bisogno . . . di un diritto costituzionale del governo e, con esso, della distinzione tra legge e ordinanza» (p. 298). Egli traccia dunque, in una nitida prospettiva storica che si conclude nell'epoca delle costituzioni, lo sviluppo dei principi dello Stato di diritto che vengono individuati nei limiti giuridici posti dalla costituzione al potere del governo e che consentono una chiara distinzione tra legge e ordinanza, tra potere legislativo e potere esecutivo. Abbiamo anche osservato tuttavia come, secondo Stein, il potere del governo non si riduca ad una mera esecuzione del comando legislativo, giacché l'ordinanza ha una sua propria funzione di completamento della legge.

Il primo contributo nella direzione che doveva condurre a delineare sistematicamente il contenuto dello Stato di diritto fu elaborato, secondo Stein, da O. von Bähr. Questi aveva osservato che il problema dello Stato di diritto si pone quando il concetto di Stato si afferma giuridica-

legalità, ossia la non piena conformità della funzione esecutiva a quella legislativa, in quanto la necessità di un intervento dello Stato nelle molteplici e imprevedibili relazioni sociali impone l'esigenza di ordinanze non solo conformi alle norme, ma soprattutto funzionali agli scopi. Infine proprio questa funzione di mediazione svolta dalla amministrazione tra l'idea unitaria di Stato (eredità, secondo Huber [111], della hegeliana «idea etica») e le infinite modalità dei *Lebensverhältnisse* sociali, attribuisce anche all'amministrazione la funzione di formazione del diritto accanto al potere legislativo, rendendo labili i confini della tradizionale tripartizione dei poteri.

Se Stein rimane dunque, da una parte, in accordo con la concezione liberale, in quanto afferma la necessità del

mente. Anch'egli, come Stein, dichiara che il primo passo per la realizzazione del *Rechtsstaat* è la creazione di una legge fondamentale, ossia di un atto costituzionale (*Verfassungsurkunde*); cfr. BÄHR, 1864, p. 48. Le leggi costituzionali determinano i diritti e i doveri «con cui lo Stato rappresentato dagli organi direttivi sta di fronte ai singoli membri e fissano le norme secondo le quali si svolge l'ordinamento dell'organismo dello Stato» (p. 49). Su queste basi O. von Bähr distingue i poteri dello Stato — la legislazione, la giurisdizione e il potere del governo.
Egli considera che l'autorità governativa mira al bene pubblico e in ciò deve assumere il diritto e la legge come limiti; ma la sua azione si svolge sovente non secondo il punto di vista del diritto, bensì secondo i principi della morale, del costume ecc. Si impone pertanto la necessità dell'indipendenza della giurisdizione per tutelare i diritti di cui il suddito dispone non solo nel campo del diritto privato, ma anche nel diritto pubblico rispetto all'autorità superiore e ai suoi possibili arbìtri. Tuttavia Bähr precisa anche le condizioni per l'esercizio di questa funzione: la giurisdizione diviene possibile quando «è separata dall'amministrazione ed è affidata ad organi dello Stato istituiti indipendentemente» (BÄHR, 1864, p. 54).
Infine egli riconosce — e in ciò le tesi di Stein sono in pieno accordo con quelle di Bähr — che vi è una sfera di libertà amministrativa (*Freiheit der Verwaltung*) che compete agli organi dello Stato chiamati all'esercizio del potere di governo. Infatti la questione del contenuto della legge non è mai la questione dell'opportunità, ossia della conformità allo scopo (*Zweckmäßigkeits-Frage*) propria dell'azione amministrativa (p. 59). Il limite della libertà dell'amministrazione è posto dalla decisione del giudice che fa valere i principi del diritto. Bähr può così porre con chiarezza il fondamento della giustizia amministrativa e Stein riprenderà questa problematica, richiamando esplicitamente il contributo di O. von Bähr, in STEIN, 1879, pp. 316 ss.

[111] HUBER, 1972 (b), p. 159.

superamento della vecchia società per ceti (*ständische Gesellschaft*), dall'altra, egli anticipa anche le profonde trasformazioni che investiranno lo Stato di diritto. Ciò apparirà con particolare evidenza, come vedremo, là dove egli affronta il problema della complessa realtà delle associazioni e del loro rapporto con il potere esecutivo.

9. *Costituzione e amministrazione*

L'analisi della amministrazione condotta da Stein viene collocata in una prospettiva storica, in quanto egli ritiene che l'importanza della funzione amministrativa emerga in una precisa fase storica che si apre quando si è ormai conclusa quella costituzionale. Questo importante approccio che conduce alla costruzione di una dottrina dell'amministrazione estremamente articolata, viene svolto da Stein sulla base di una attenta considerazione delle forze sociali che finiscono col determinare la centralità del potere esecutivo e, al suo interno, della complessa struttura della amministrazione.

Scrive Stein nel saggio del 1879 sopra ricordato che era naturale che, inseguendo la bandiera della costituzione per tutta la durata del periodo in cui vennero introdotte le costituzioni in Europa, si pensasse poco all'amministrazione e alla giustizia amministrativa [112]. Si è infatti trascurato il fatto — commenta Stein — che quando il popolo nella sua totalità entra nella costituzione, il singolo si trova a confrontarsi con il potere della amministrazione.

Nello *Handbuch der Verwaltungslehre* (1876^2) Stein definisce la costituzione come «l'organismo della personalità dello Stato, in cui l'autorità suprema dello Stato [Staatsoberhaupt], il legislativo e l'esecutivo si condizionano a

[112] STEIN, 1879, p. 312.

vicenda e si esprimono nelle loro funzioni»[113]. Ogni elemento della costituzione è peraltro un autonomo organismo che diventa oggetto di una nuova dottrina, la quale è alla base di una organica dottrina dello Stato. Dove ogni organismo riesce ad affermare la validità del suo ordinamento, là si forma il suo diritto pubblico. Pertanto proprio a partire dalla vita dei diversi organismi, la costituzione diviene diritto costituzionale: esso «contiene il diritto pubblico dello *Staatsoberhaupt*, della legislazione e della esecuzione come forma reale e ordinamento di un dato Stato»[114].

Tuttavia l'analisi di Stein non si arresta all'indagine sui poteri di cui consiste la costituzione di uno Stato e sulle loro reciproche relazioni. La sua attenzione si sposta infatti sulle forze reali che sono all'origine del nascere e del mutare delle costituzioni, introducendo un approccio volto a cogliere la costituzione materiale di uno Stato e, sul suo fondamento, lo svolgersi di un storia costituzionale. «Noi definiamo — dichiara Stein — la ricerca sulle forze del divenire e del mutare delle costituzioni la loro storia»[115].

La forze che Stein riconosce come determinanti di quelle trasformazioni vengono identificate nei grandi ordinamenti di cui consiste la società: le famiglie nobiliari, l'ordine cetuale fondato sulle professioni e quello dei liberi cittadini. Le costituzioni che si sono affermate nel secolo XIX, osserva Stein, sono quelle della libera società civile; il loro principio è quello della libertà, giacché esse affermano l'autodeterminazione del singolo in ogni aspetto dell'intero organismo dello Stato. Tuttavia, precisa Stein, occorre fare un passo avanti, giacché fino ad ora il concetto di costituzione si limitava allo *Staatsoberhaupt* e al potere legislativo, mentre si tratta di pretendere che «il

[113] STEIN, 1876² (a), p. 14.
[114] STEIN, 1876² (a), p. 14.
[115] STEIN, 1876² (a), p. 14.

potere esecutivo con il suo organismo e il suo diritto sia concepito e trattato come parte integrante della costituzione»[116], e ciò significa che «è giunto il tempo in cui con l'amministrazione il grande organismo del potere esecutivo realizzi il concetto di costituzione e il diritto costituzionale»[117].

Ma come può avvenire questa integrazione della amministrazione nella costituzione? Come può essa assumere il principio di libertà posto nelle costituzioni del secolo XIX? La risposta di Stein si rivela particolarmente complessa e feconda di importanti sviluppi.

«La costituzione — scrive Stein — deve racchiudere la rappresentazione [Vorstellung] delle forze reali . . . al di fuori della personalità, deve formare in sé la rappresentazione di ciò che la personalità attraverso il suo volere intende porre nella realtà esterna per trasformarla e deve usare la sua forza per questa realizzazione»[118]. La costituzione fonda la vita dello Stato che è la forma più alta della personalità, giacché, secondo Stein, nella concezione dello Stato l'individuo vive la sua esistenza più elevata. La rappresentazione racchiusa nella costituzione esprime proprio questa concezione di un libero soggetto capace di autodeterminarsi nel mondo esterno, la cui realizzazione essa deve favorire.

Questa rappresentazione fonda il volere generale dello Stato e ne determina l'azione. Qui si pone il rapporto profondo tra costituzione e amministrazione e in esso consiste, secondo Stein, la *vita dello Stato*. La volontà della costituzione è infatti all'origine dell'azione dello Stato che egli identifica con l'amministrazione, la

[116] STEIN, 1876² (a), p. 15.

[117] STEIN, 1876² (a), p. 15. G. von Schmoller osserva come il merito di aver posto il significato della amministrazione in relazione alla costituzione spetti a R. v. Gneist al quale Stein si riferisce esplicitamente (SCHMOLLER, 1866, p. 117).

[118] STEIN, 1887-88³, I, p. 28. In proposito cfr. PAVANINI, 1984.

quale opera al fine di rendere reale la rappresentazione racchiusa nella costituzione.

Secondo Stein, l'amministrazione rappresenta il lavoro dello Stato nella realtà esterna, il cui contenuto è la realizzazione «della totalità delle condizioni per lo sviluppo individuale di tutti coloro la cui comunità forma lo Stato stesso» [119]. Per questo Stein può affermare che «l'idea della amministrazione è l'idea dello Stato che lavora [des arbeitenden Staates]» [120]; esso rende reale la costituzione, giacché essa è priva di contenuto senza l'amministrazione, così come quest'ultima è priva di forza senza la costituzione.

Ma tra la volontà generale espressa nell'organismo costituzionale e il lavoro amministrativo dello Stato si apre un profondo divario, che è quello che intercorre tra la rappresentazione della realtà racchiusa nella costituzione e le forze sociali che condizionano l'azione dello Stato.

Tra il principio costituzionale di libertà e la condizione di illibertà esistente nei rapporti sociali, la distanza può essere colmata solo dal duro lavoro di mediazione esercitato dalla funzione amministrativa. È l'azione dell'amministrazione che raggiunge gli scopi che lo Stato deve perseguire per colmare quel divario, ed è essa che consente di dare forma al nuovo diritto mediante l'iniziativa legislativa del potere esecutivo.

Ciò che più preme sottolineare è il fatto che, attraverso queste analisi, Stein riesce a fondare gli elementi di una lucida critica dell'ideologia, la quale consente di misurare l'illusorietà delle conquiste costituzionali del secolo XIX e individua precisamente nel rapporto tra società e amministrazione l'ambito nel quale si dispiegano tutte le tensioni della «questione sociale».

[119] STEIN, 1887-88^{3}, I, p. 26.
[120] STEIN, 1887-88^{3}, I, p. 25.

10. *Amministrazione sociale e scienza della società*

Stein osserva che se l'amministrazione deve esprimere il lavoro dello Stato, essa deve conoscere precisamente l'oggetto sul quale interviene. Così essa deve ricorrere ad una autonoma scienza della società nella quale, come scrive Stein, «la dottrina della amministrazione deve sapere porre il suo punto di partenza» [121]. Ciò deve avvenire perché l'intervento dell'amministrazione trova il proprio contenuto non più nella personalità dello Stato, ma nella vita della comunità che diviene oggetto della scienza della società [122]. Così la dottrina dell'amministrazione e la scienza della società delineano la tipologia delle nuove scienze politiche.

Il disegno di Stein si rivela sistematico e ampiamente articolato. Se l'organismo della costituzione appariva concepito sulla base dei rapporti tra i poteri dello Stato, al contrario la dottrina della amministrazione costruisce la sua struttura interna a partire dalla conoscenza delle relazioni sociali; anzi è il loro mutare che configura in modo sempre nuovo l'organizzazione amministrativa, così come emergerà, ad es., dal rapporto che intercorre tra amministrazione e associazioni. È certamente un rovesciamento della logica del *Verfassungsrecht* e dello *Staatsrecht* quello che Stein propone, anticipando il successivo autonomo dispiegarsi delle scienze sociali e politiche.

La realtà degli ordini sociali fonda dunque la struttura e la razionalità dell'azione amministrativa. I lineamenti di

[121] STEIN, 1876² (a), p. 756.

[122] Pankoke scrive che Stein ha cercato di cogliere, attraverso la dottrina dell'amministrazione, la distinzione tra gli orientamenti normativi e quelli analitici dell'agire amministrativo, nel tentativo di riflettere sui problemi di mediazione tra il sistema statale delle norme e l'ambiente sociale nel quale interviene l'azione dello Stato. Cfr. PANKOKE, 1977, p. 178.
Significativamente Stein aveva scritto: a fondamento dell'amministrazione e del diritto amministrativo «si trovano, accanto alle leggi positive date dallo Stato, le leggi di vita oggettive dei rapporti umani e naturali per i quali l'amministrazione è attiva e che condizionano il successo della sua azione» (STEIN, 1876, b, p. 451).

una scienza della società ancora agli inizi mostrano a Stein, come abbiamo visto, l'esistenza di tre ordinamenti che strutturano i rapporti sociali e rispetto ai quali si differenzia l'intervento amministrativo: le famiglie nobiliari, le corporazioni professionali e infine l'ordinamento del possesso [123].

La questione sociale che rappresenta il problema di Stein fin dalla *Geschichte*, risiede, come abbiamo più volte osservato, nelle leggi che regolano il possesso. Anche nello *Handbuch der Verwaltungslehre* Stein sottolinea ripetutamente il suo debito verso i socialisti francesi, soprattutto Fourier e Saint Simon, mentre rivendica la priorità della sua nozione di «possesso» rispetto alla categoria di «capitale» elaborata da Marx [124].

Dai rapporti con il possesso dipendono le relazioni tra le classi le quali non rappresentano una struttura immobile, giacché, come rivela la scienza della società, esiste piuttosto un movimento tra di esse che consente di salire dalle inferiori alle superiori. In questo movimento si afferma il principio di libertà, ma «la libertà sociale non è l'uguaglianza sociale» [125], in quanto, dichiara Stein individuando quella che a suo giudizio è l'«essenza» della questione sociale, «la lotta nella società non è mai una lotta contro la disuguaglianza, bensì è sempre una lotta contro un ordinamento giuridico che rende principalmente impossibile al lavoro del singolo di raggiungere l'uguaglianza con i membri della classe superiore» [126]. L'individuo ricerca dunque la libertà, non l'uguaglianza: questo principio viene posto da Stein a fondamento della razionalità della azione amministrativa.

Con la categoria di amministrazione sociale Stein intende indicare i singoli ambiti nei quali il governo, l'autoammi-

[123] STEIN, 1876² (a), p. 747.
[124] STEIN, 1876² (a), p. 832.
[125] STEIN, 1876² (a), p. 749.
[126] STEIN, 1876² (a), p. 749.

nistrazione e le associazioni intervengono per garantire lo sviluppo della classe non-possidente rispetto a quella più elevata [127].

In questo disegno l'indagine disincantata di Stein non si arresterà alla mera affermazione liberale del rapporto esistente tra il l a v o r o e la l i b e r t à dell'individuo, ma si confronterà anche con le nuove realtà sociali, ad es. con le associazioni, per tentarne una razionalizzazione all'interno dell'organismo dello Stato [128].

Per ora concludiamo questa riflessione osservando che Stein, concependo, come afferma Huber, il carattere della azione amministrativa come «Daseinvorsorge», ossia come intervento sulla condizione esterna dell'individuo per favorirne la libera autodeterminazione, si pone in un orizzonte che si lascia definitivamente alle spalle la vecchia concezione di un intervento di «polizia» nella realtà di un individuo concepito solo come suddito [129].

11. *Dalla «Polizei» alla amministrazione interna*

Scrive Pankoke che Stein con la sua dottrina della amministrazione intende superare definitivamente la *Polizeiwissenschaft*: in altri termini il concetto di amministrazione sopprime la nozione di «polizia». La *Polizeiwissenschaft* nella concezione dello Stato dell'*Ancien Régime* — osserva Pankoke — legava «l'esercizio del potere statale nel senso della "buona amministrazione" [gute Polizei] al "bene comune" [Gemeinwohl] dei sudditi» [130]. Al contrario in Stein l'amministrazione può essere concepita come «medium» tra l'idea di Stato e gli specifici interessi sociali.

[127] STEIN, 1876² (a), p. 786.

[128] Cfr. PANKOKE, 1977, p. 147. Si veda anche SCHEUNER, 1978, p. 279.

[129] HUBER, 1972 (b), p. 161.

[130] PANKOKE, 1977, p. 135.

Già Hegel aveva concepito la polizia come mediazione tra la personalità dello Stato e la specificità dei bisogni non ancora generalizzabili. Scrive Hegel nella *Filosofia del diritto*: «il provvedimento di polizia realizza e mantiene anzitutto l'universale che è contenuto nella particolarità della società civile in quanto ordinamento e organizzazione esterni per la difesa e la garanzia dei complessi di scopi e interessi particolari, come quelli che hanno la loro esistenza in questo universale» [131].

Nell'opera di Stein il rapporto tra generalità e attività dello Stato rivolta a scopi particolari è espresso dalla relazione che intercorre tra costituzione e amministrazione, ma essa deve essere considerata solo come il risultato di una lunga e complessa evoluzione che dall'originaria «polizia» giunge, attraverso profonde trasformazioni, fino all'amministrazione dell'epoca costituzionale.

Stein individua alcune fasi durante le quali si svolse l'intero processo. Il primo periodo inizia alla fine del secolo XV e dura circa due secoli; è il momento durante il quale si forma la categoria della *Polizei* corrispondente all'antica nozione aristotelica di «vivere bene» [132] e distinta dalla giurisdizione (*Gerichtspflege*) e dalla sovranità (*Machtfrage*). Con ciò — commenta Stein — «la "polizia" divenne l'inizio di ogni dottrina dell'amministrazione» [133]. Lo Stato con la «polizia» rappresentò l'interesse generale e ciò fu il fondamento della idea di Stato che esso fece valere contro il sistema dei poteri cetuali. Dalla «polizia» scaturirono «il concetto e la funzione dei governi nel nuovo ordinamento della vita interna dello Stato in Europa» [134]. È questo l'avvio della seconda epoca, durante la quale il potere del governo monarchico riuscì

[131] HEGEL, 1821, § 249.

[132] ARISTOTELE, 1983, III, 1280 b.

[133] STEIN, 1887-88^3, I, p. 208. Al riguardo si veda SCHIERA, 1978, pp. 215 ss.

[134] STEIN, 1887-88^3, I, p. 209.

a sottomettere il diritto dei corpi cetuali in nome dell'idea di Stato.

In questa fase nasce una *Polizeiwissenschaft*, distinta in *Wohlfahrtspolizei* e *Sicherheitspolizei*, e si formò la convinzione che essa corrispondesse alla scienza dello Stato. Ciò fu all'origine di una grande confusione, afferma Stein, in quanto la si identificò volta a volta con il diritto pubblico, con la scienza delle finanze o con l'economia politica.

Infine il secolo XIX rappresenta l'ultimo periodo di questa evoluzione; esso è caratterizzato, come abbiamo già osservato, dalla separazione tra potere legislativo e potere esecutivo, tra legge e ordinanza. È la fase nella quale «la "polizia" invece di essere legislazione... diventa solo una parte del potere esecutivo» [135], e con ciò «viene meno l'idea di una identificazione di scienza di polizia e dottrina dell'amministrazione» [136].

Scrive H. Maier che Stein concepisce la scienza di polizia come un livello precedente rispetto alla dottrina della amministrazione [137]. Tuttavia Maier avanza alcune riserve sul modo di intendere la scienza della polizia da parte di Stein, giacché questi la concepisce come «la dottrina del benessere di tutti conseguito attraverso la costrizione esercitata dallo Stato» [138]. In realtà, osserva Maier, la

[135] STEIN, 1887-88³, I, p. 210.

[136] STEIN, 1887-88³, I, p. 212.

[137] In questo senso, secondo H. Maier, anche la *Polizeiwissenschaft* di R. von Mohl deve essere concepita come un livello precedente rispetto alla dottrina dell'amministrazione di L. von Stein (MAIER, 1980, p. 243).

[138] MAIER, 1980, p. 244. P. Schiera condivide l'obiezione di Maier in SCHIERA, 1968, p. 95. Tuttavia Schiera osserva anche che «l'importanza del contributo storiografico di Stein non si limita all'aspetto posto in luce da Hans Maier, relativamente alla "Polizeiwissenschaft"», giacché «Stein individua in altri aspetti della tematica cameralistica altrettanti presupposti del sistema unitario di scienza dello Stato che egli ha cercato di costruire. Così riferendosi particolarmente alle opere di Justi e Sonnenfels... egli ne ha sottolineato l'importanza sotto il profilo sistematico, sopra tutto per aver individuato e classificato in un reciproco rapporto, accanto alla "Polizeiwissenschaft", altre due categorie che

polizia significava soprattutto «assistenza» (*Hilfe*) per la prestazione della quale non era necessaria alcuna costrizione. In altri termini l'antica scienza di polizia aveva alla base una «dottrina positiva degli scopi della comunità [Gemeinwesen]; pertanto essa si differenzia solo parzialmente dalla concezione della dottrina dell'amministrazione di Stein» [139]. Questi al contrario distingue tra polizia e amministrazione attribuendo a quest'ultima lo scopo del libero sviluppo del singolo, mentre alla prima spetta la tutela dell'individuo contro le forze che ne minacciano l'autonomia: si può concludere, afferma Maier, che, secondo Stein «la polizia formava solo un aspetto — e precisamente quello negativo — della amministrazione» [140].

Ma al di là di queste obiezioni che possono essere avanzate nei confronti della ricostruzione effettuata da Stein, rimane comunque la rilevanza, come ammette lo stesso Maier, dell'approccio storico da lui introdotto, giacché esso ha consentito di sviluppare una precisa linea evolutiva tra *Polizei* e *Verwaltung*.

Accanto alla concezione della polizia come aspetto «negativo» dell'amministrazione, ossia come intervento effettuato a tutela dell'autonomia del singolo (si veda, ad es., più oltre la nozione di «polizia sociale [Socialpolizei]»), Stein mette in luce infatti accuratamente la trasformazione della antica polizia nella nuova realtà della amministrazione interna.

Questa categoria deve essere innanzitutto differenziata sulla base delle specifiche realtà statuali cui essa si applica. Così in Inghilterra essa corrisponde unicamente alla tradizionale autoamministrazione. In Francia invece l'amministrazione interna non ha mai raggiunto una piena

entreranno poi a far parte del suo sistema: la "Nationalökonomie" e la "Finanzwissenschaft"» (pp. 95-96).

139 Maier, 1980, p. 244.

140 Maier, 1980, p. 243.

autonomia rispetto agli altri ambiti amministrativi. Essa ha creato il concetto di *administration*, che è l'amministrazione formale regolata dalle leggi. Per questo motivo la Francia ha sviluppato la dottrina del diritto amministrativo invece della dottrina dell'amministrazione, concependolo come una componente della scienza del diritto e non della scienza dello Stato[141].

È in Germania che si afferma invece pienamente l'idea di una amministrazione interna. La polizia ne ha rappresentato la prima formulazione individuando un ambito distinto dagli altri contesti dell'azione amministrativa. In epoca costituzionale, accanto ai primi quattro ministeri (finanze, affari esteri, esercito, giustizia), si formò il settore dell'amministrazione interna, cui doveva ben presto corrispondere il ministero degli interni (*Ministerium des Innern*). Così all'idea di benessere dei sudditi (*Volkswohlfahrt*) venne offerta la struttura unitaria che doveva consentire di realizzarlo. «Si trattava, commenta Stein, della conclusione pratica del movimento teoretico che, iniziato un secolo prima, cercava ora la sua realizzazione» [142].

La molteplicità dei compiti amministrativi cui è chiamato lo Stato impone la formazione di un complesso di amministrazioni separate, funzionali al soddisfacimento di precisi interessi; l'espansione della amministrazione interna è all'origine infatti di un sistema di ministeri accanto al ministero degli interni. Stein elenca il ministero dell'educazione e del culto, del commercio, dei lavori pubblici ecc. che sono diversi nei diversi paesi europei. Ciò che li caratterizza è la conformità allo scopo (*Zweckmäßigkeit*) delle diverse amministrazioni; al contrario il ministero degli interni provvede al soddisfacimento degli «interessi

[141] Stein, 1887-88³, I, p. 421.

[142] Stein, 1887-88³, I, p. 424. Al riguardo si veda anche P. Schiera che sottolinea l'importanza della organizzazione nell'ultima trasformazione della «polizia», in Schiera, 1978, p. 219.

collettivi [Gesammtinteressen] dell'intera popolazione [Volkslebens]» [143].

Le sue competenze comprendono, in primo luogo, la *Sicherheitspolizei* [144] e la *Executivpolizei* [145], in secondo luogo, l'alto potere di sorveglianza (*Oberaufsicht*) sull'intera amministrazione statale e sull'autoamministrazione; infine l'amministrazione dei poveri (*Armenswesen*) e del soccorso (*Hülfswesen*), confermandosi così come l'organo amministrativo più elevato della amministrazione sociale, ossia «come l'amministrazione della "questione sociale"». Sarà soprattutto questo aspetto della amministrazione interna che si avvierà, secondo Stein, ad un rapido sviluppo.

12. *Il sistema delle associazioni*

Se da una parte, Stein mostra l'importanza di un approccio storico per cogliere le trasformazioni dell'antica concezione della amministrazione che gradualmente si risolve nelle nuove strutture organizzative emerse nel corso del secolo XIX, dall'altra, con la sua indagine attenta della realtà egli mette altresì in luce gli elementi di novità che si affermano all'interno delle articolazioni della società industriale. Ciò appare evidente soprattutto dall'analisi che Stein conduce sul sistema delle associazioni. Esse fanno parte, come abbiamo osservato precedentemente,

[143] STEIN, 1887-88³, I, p. 426.

[144] «Sicherheitspolizei» è, secondo Stein, l'insieme di quelle norme di polizia in virtù delle quali viene tutelata l'inviolabilità del diritto. Si tratta di interventi che possono venire suddivisi secondo tre accezioni: a) contro minacce che provengano da un potere materiale (si tratta della dichiarazione dello «stato d'assedio»); b) contro la pericolosità di riunioni e associazioni, ovvero contro movimenti di popolo; infine c) contro individui pericolosi (STEIN, 1887-88³, I, p. 228).

[145] L'«Executivpolizei» consiste nell'esecuzione di giudizi e decisioni dell'amministrazione contro singoli che si sottraggano o si oppongano all'adempimento di obblighi stabiliti per legge (STEIN, 1887-88³, I, p. 231).

della cosiddetta «libera amministrazione»[146] la quale appartiene al potere esecutivo.

L'assunzione all'interno dell'amministrazione di queste forme di autoorganizzazione della società si fonda sul riconoscimento della rilevanza degli scopi che esse perseguono per le finalità dello Stato e rappresenta, secondo Pankoke, il tipo di legittimazione proprio dello Stato amministrativo[147]. L'analisi che Stein svolge sul rapporto tra associazioni e Stato costituisce un momento di sicura innovazione teorica.

La sua riflessione procede dunque dalle trasformazioni che si sono manifestate all'interno della realtà sociale. Diversamente dalle società (*Gesellschaften*), che sono strutture di tipo economico nelle quali lo scopo ultimo è l'interesse di ogni singolo membro, le associazioni (*Vereine*) orientano le proprie forze e la propria organizzazione verso l'interesse generale[148]. Stein distingue anche l'associazione dalla consociazione (*Genossenschaft*), la quale si riferisce ad una unione di persone che esercitano la stessa professione e si trovano nella medesima posizione sociale. Si può affermare che le consociazioni rappresentano la forma cetuale dei *Vereine*, ma proprio perché appartengono alla società per ceti, esse sono destinate a scomparire con la nuova età[149]. Sopravvivono comunque sotto forma di consociazioni industriali (*Gewerbsgenossenschaften*) o di associazioni di soccorso (*Hilfsvereine*), che si limitano ai membri di una determinata professione, ad es. nelle miniere.

Il superamento della sfera privatistica e l'assunzione di una prospettiva pubblicistica implicano il fatto che il *Ve-*

146 STEIN, 1869, I 1, pp. 126 ss.

147 PANKOKE, 1977, pp. 143-44.

148 STEIN, 1869, I 3, p. 66. Sull'origine dei *Vereine* in Germania si veda il saggio fondamentale di NIPPERDEY, 1976, pp. 174 ss.

149 Stein critica pertanto le posizioni di Bähr e di Gierke che consideravano le consociazioni come la forma più generale del *Vereinswesen* (STEIN, 1869, I. 3, p. 104).

rein «non è più unicamente oggetto dell'attività amministrativa, ma è un organo della stessa» [150]. Per cui Stein può concludere: «il sistema dei *Vereine* è il sistema dell'amministrazione stessa» [151].

Il processo che ha condotto alla formazione dei *Vereine* viene analizzato lucidamente da Stein che ne evidenzia il complesso percorso: essi furono dapprima oggetto di un intervento di polizia, poi furono assegnati all'ambito del diritto commerciale, come se si trattasse di società. Ma questo processo non avvenne ovunque con le stesse modalità. In Inghilterra, ad es., mancò all'inizio l'elemento di polizia. In Francia la legislazione al riguardo era quella del *Code de Commerce*, che tuttavia non distingueva tra società e associazione.

In Germania il primo tentativo di dare una regolazione normativa al fenomeno associativo fu quello dell'*Allgemeines Preussisches Landrecht* (II.6.1-10) che, come scrive Stein, stabilì per le società due principi — quello dell'autorizzazione e quello della sorveglianza [152]. Questa legislazione rimase invariata fino al 1848. La nuova epoca fu caratterizzata da due fatti: in primo luogo si affermò, commenta Stein, la concezione secondo la quale le associazioni politiche dovevano essere considerate elementi delle nuove costituzioni (si veda, ad es. l'art. 28 della costituzione prussiana del 1848) [153].

Ma proprio come reazione allo sviluppo di questi *Vereine*

150 STEIN, 1869, I 2, p. 28.

151 STEIN, 1869, I 2, p. 30.

152 STEIN, 1869, I 3, p. 208.

153 L'art. 28 della costituzione prussiana del 5 dicembre 1848 era così formulato: «Tutti i prussiani hanno il diritto di riunirsi in società per il conseguimento di fini che non contrastino con le leggi penali» (HUBER, 1961-66, I, p. 387). L'articolo sopra citato venne così modificato nella successiva costituzione prussiana del 31 gennaio 1850: «Tutti i prussiani hanno il diritto di riunirsi in società per il conseguimento di fini che non contrastino con le leggi penali...

Le associazioni politiche possono essere sottoposte a limitazioni e a divieti transitori stabiliti dalla legge» (STOERK, 1884, p. 47).

vennero promulgate delle leggi fortemente restrittive: quella prussiana dell'11.3.1850, che si riferiva sia alle associazioni che alle riunioni e imponeva l'obbligo di certificazioni e di notificazioni; la legge austriaca del 1852 e, infine, il *Bundesbeschluß* del 13 luglio 1854 che pose tutte le riunioni sotto il controllo e il permesso di polizia.

Il secondo fatto fu rappresentato dallo sviluppo delle grandi imprese che si costituirono per lo più come società per azioni. Ora è proprio questa categoria che compariva nei codici di commercio (si veda, ad es., l'*Allgemeines deutsches Handelsgesetzbuch* del 1862, artt. 207-249), ma essa non esauriva la complessa realtà delle associazioni. Stein osserva che con l'affermazione della libertà di associazione, il *Verein* si pone, in base alla sua stessa formazione, come personalità giuridica [154] che, come tale, viene riconosciuta dall'autorità. La natura pubblicistica delle associazioni, ossia la possibilità di assumere finalità rilevanti per l'azione dello Stato, quali principalmente la capacità di garantire al lavoro la formazione di un capitale (ad es. attraverso associazioni di credito), le assegna alla dottrina dello Stato e non al diritto privato. Come scrive nell'opera dedicata alla *Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands* del 1876, «il diritto delle associazioni in senso proprio è una parte del diritto amministrativo» [155].

L'appartenenza del *Vereinswesen* al diritto amministrativo allontana la tesi di Stein dalle tradizionali posizioni liberali, come, ad es., quelle espresse da R. von Mohl che pone invece una precisa distinzione tra Stato e società. Mohl intende la società come un insieme di *Lebenskreise*, che egli concepisce come consociazioni naturali, le quali si sviluppano sul fondamento di un preciso interesse. «Le consociazioni di interessi — scrive von

[154] STEIN, 1869, I 3, p. 233.
[155] STEIN, 1876 (b), p. 428.

Mohl — sono indipendenti dallo Stato e dal suo volere», per cui, anche se afferma che lo Stato «può ritenerle utili ai propri fini e, se necessario, farvi appello e dare loro un ordine»[156], tuttavia la distinzione Stato/società viene chiaramente conservata.

Al contrario per Stein i *Vereine* rappresentano il più alto livello della vita interna dello Stato. Essi non esistono accanto alla amministrazione, bensì sono la libera forma che assume l'amministrazione per il conseguimento di singoli scopi[157]. L'analisi che Stein ne svolge è minuziosa e si fonda su una serie di distinzioni funzionali al tentativo di individuare una precisa strategia per la soluzione della «questione sociale».

Così egli separa i *Vereine* dalle unioni (*Verbindungen*) che conducono la lotta contro il capitale sul terreno dell'economia, e distingue i *Vereine* in p o l i t i c i se mirano ad ottenere delle modificazioni sul piano costituzionale, e a m m i n i s t r a t i v i se il loro scopo consiste nel mutamento di una legge (ad es. di una legge doganale). Questi ultimi vengono concepiti da Stein come associazioni p u b b l i c h e e possono assumere degli scopi economici o sociali, ovvero delle finalità riguardanti la vita personale. Così, conclude Stein: «il *Verein* è un organo della amministrazione nel senso più generale della parola, perché opera per lo stesso scopo per il quale opera lo Stato»[158], e aggiunge che l'amministrazione non può adempiere i suoi compiti più elevati senza il sistema

156 MOHL, 1855, p. 100. Sulla posizione liberale di Mohl e sulla distanza di Stein dalle concezioni liberali, cfr. SCHEUNER, 1978, pp. 288 e 284-6. Mentre il pensiero liberale considera il diritto di associazione dal punto di vista della libertà individuale di associazione (Scheuner cita Bluntschli e Mohl), al contrario Stein, pur considerando le associazioni come forma dell'autodeterminazione del cittadino, le ritiene parte dell'organismo dell'amministrazione (p. 295). Il sociale diventa, per Stein, contenuto dal politico, e con ciò egli procede oltre il liberalismo; così afferma BÖCKENFÖRDE, 1976 (a), p. 155. Qualche accenno al rapporto tra Stein e Mohl si trova anche in INAMA STERNEGG, 1903, p. 51.

157 STEIN, 1869, I 3, p. 98.

158 STEIN, 1869, I 3, p. 116.

del *Vereinswesen*. In tal modo l'approccio seguito da Stein finisce col mostrare il graduale superamento della linea di confine tra Stato e società.

La posizione del sistema delle associazioni rispetto alla amministrazione di cui fanno parte, viene delineata con chiarezza da Stein. Egli scrive infatti che il governo deve indicare il m i n i m o che la classe possidente deve realizzare per quella non-possidente. La classe che detiene il possesso ha l'obbligo di tradurre questo minimo in leggi che devono esprimere l'interesse di entrambe le classi. Infine ai corpi dell'autoamministrazione spetta l'esecuzione di quelle leggi a livello locale, mentre «tutto ciò che eccede questo minimo deve essere lasciato alle libere associazioni» [159].

Stein indaga accuratamente, dalla *Verwaltungslehre* fino all'ultima edizione dello *Handbuch der Verwaltungslehre* del 1887-88, le complesse modalità di relazione che si istituiscono tra amministrazione e sistema delle associazioni. È un terreno particolarmente incerto dove emergono nuove realtà associative delle quali si tratta di vagliare la congruità con i fini dello Stato e, su questa base, di riconoscerle rilevanti dal punto di vista del diritto pubblico. Si trattava infatti della scoperta di un nuovo spazio dai confini ancora indefiniti, che si poneva tra il diritto privato e il diritto pubblico («era necessario — commenta Stein — per questa nuova serie di fenomeni, trovare anche un nuovo diritto») [160].

In realtà l'analisi di Stein sottendeva un preciso progetto politico. Essa si fondava infatti, da una parte, sulla individuazione e riconoscimento delle nuove forme associative compatibili con gli scopi dello Stato e, dall'altra, sull'isolamento delle molteplici strutture organizzative di interessi che si andavano costituendo sotto forma, ad es., di unioni di lavoratori (*Arbeiterverbindungen*), le quali

[159] STEIN, 1876² (a), p. 785.
[160] STEIN, 1869, I 3, p. 211.

miravano a sopprimere la dipendenza del lavoro dal capitale attraverso una lotta di tipo economico.

Il progetto di Stein rappresenta pertanto il tentativo di fornire una soluzione solo amministrativa della questione sociale, e si rivela funzionale agli equilibri di uno Stato di diritto in cui prevale il principio monarchico.

13. *Amministrazione e finanza: il sistema dello Stato sociale*

Una breve digressione si impone a questo punto, anche se ben più ampio dovrebbe essere lo spazio dedicato al rapporto che Stein introduce e sviluppa tra amministrazione e finanza [161]. Esso rappresenta infatti una delle «scoperte» più significative dell'opera di Stein, ancor oggi ammirevole per vastità e sistematicità. Egli individua nella finanza il fondamento su cui si basa l'azione amministrativa dello Stato e assegna alla scienza delle finanze il compito di definire i principi e i limiti dell'intervento fiscale dello Stato.

In primo luogo Stein lega l'imposizione fiscale alla formazione dell'idea di Stato [162], ossia al fatto che il popolo ha conferito allo Stato, attraverso la legislazione, il diritto di regolare i rapporti economici e sociali sui quali interviene. La tassa autorizzata dalla legge non va dunque confusa con la esazione (*Abgabe*), la quale è invece imposta dalla classe dominante sulla base del proprio interesse.

Stein non si limita ad individuare il fondamento della tassazione nella legge conforme alla costituzione, ma ne individua altresì la giustificazione, ponendola nella utiliz-

[161] Sull'importanza della scienza delle finanze di L. von Stein come parte della dottrina dello Stato e della amministrazione, cfr. BECKERATH, 1962, p. 78.

[162] STEIN, 1885^5, p. 349: «Il concetto di tassazione, scrive Stein, deriva dallo sviluppo dell'idea di Stato».

zazione dei prelievi fiscali «per lo sviluppo dell'individuo attraverso . . . l'amministrazione dello Stato» [163].

Qui realmente l'indagine di Stein mette in luce dei nessi ancora inesplorati, costruendo le connessioni della nuova scienza dello Stato. La tassazione rappresenta infatti, secondo Stein, il punto di congiunzione tra la scienza delle finanze e la scienza dell'amministrazione: esse sono «parti della stessa vita organica e della sua scienza, della attività etica [ethische Arbeit] dello Stato per lo sviluppo della civiltà, e di una più alta scienza dello Stato» [164] che le comprende entrambe. Pur attraverso la persistenza di una concezione etica dello Stato, Stein delinea dunque il sistema di una precisa scienza dello Stato, composta della scienza dell'amministrazione e della scienza delle finanze reciprocamente condizionantesi.

Egli indica i principi sui quali si fonda la scienza delle finanze, che consentono altresì di fissare i limiti dell'intervento dello Stato. Così il primo principio — quello e c o n o m i c o (*volkswirtschaftlich*) — stabilisce, tra l'altro, che la tassazione non deve indebolire il capitale, giacché ciò danneggerebbe lo Stato e l'intera comunità. Il secondo principio — quello f i n a n z i a r i o — stabilisce, tra le altre proposizioni di cui consiste, che lo Stato, attraverso le sue imposte, non deve esercitare un prelievo fiscale superiore a quel che è richiesto dalle esigenze generali dello Stato. Ma è soprattutto il terzo principio — quello della e c o n o m i a p u b b l i c a (*staatswirtschaftliches Prinzip*) — che pone scientificamente la connessione tra amministrazione e finanza.

Scrive infatti Stein che lo Stato deve usare il suo potere per accrescere il «potenziale fiscale» (*Steuerkraft*), il quale può essere definito come «la risultante di tutte le condizioni dello sviluppo personale» [165]. Tra queste condi-

[163] Stein, 1885[5], p. 351.
[164] Stein, 1885[5], p. 351.
[165] Stein, 1885[5], p. 357.

zioni egli pone principalmente le prestazioni fornite dal potere dello Stato: «esprimiamo l'insieme di queste prestazioni, dei loro concetti, ordinamenti e regole con il concetto di amministrazione» [166]. Ad essa spetta dunque, come sappiamo, il compito di contribuire a creare le condizioni dello sviluppo individuale che si manifesta attraverso la formazione di un capitale e che rappresenta pertanto il potenziale fiscale.

Stein mette qui in luce un percorso circolare all'interno della vita dello Stato, ossia una connessione che era stata confusamente intuita, ma che solo ora la scienza ha saputo formulare: «il potenziale fiscale deve produrre l'imposta, l'imposta l'amministrazione, l'amministrazione di nuovo il potenziale fiscale» [167].

In altri termini Stein afferma che l'imposta deve ritornare a colui al quale è stata sottratta, accrescendone le possibilità di formazione del capitale. Ciò significa che l'imposta deve essere r i p r o d u t t i v a almeno della sua stessa grandezza e ciò avviene mediante le prestazioni della amministrazione dello Stato, che Stein definisce come la realizzazione «dei compiti più elevati posti dalla idea di Stato». Egli mette dunque in luce l'esigenza di una r i p r o d u z i o n e p e r v i a a m m i n i s t r a t i v a della tassazione, come condizione imprescindibile della vita dello Stato.

Tuttavia Stein ne mette anche in evidenza i rischi di possibile crisi, laddove osserva che si può manifestare un conflitto tra il reddito dello Stato e il reddito del singolo, tra i bisogni dell'amministrazione per realizzare il suo intervento e l'attività dell'individuo volta a formare e sviluppare il proprio capitale. La contraddizione che potrebbe aprirsi consiste nel fatto che l'amministrazione per far fronte alle crescenti istanze che ad essa si rivolgono,

[166] STEIN, 1885^5, p. 358.

[167] STEIN, 1885^5, p. 358. «Die Steuerkraft soll die Steuer, die Steuer die Verwaltung, die Verwaltung aber wieder die Steuerkraft erzeugen».

dovrebbe estendere il prelievo fiscale sul capitale fino a limitarne il processo di valorizzazione. Del resto — commenta Stein — «la storia della tassazione è una parte essenziale della lotta della idea di Stato con i diritti sociali e con gli interessi» [168].

Il potenziale conflitto che Stein ritiene di riconoscere, rappresenta una lucida e sorprendente anticipazione della futura crisi dello Stato contemporaneo dovuta al crescente incremento di domande rivolte alla pubblica amministrazione [169].

14. *Amministrazione sociale e «capitalizzazione» del lavoro: l'ipotesi di soluzione della «questione sociale»*

Alla amministrazione sociale spetta il compito, come abbiamo più volte osservato, di avviare a soluzione la «questione sociale» mediante la formazione di un capitale per la classe non-possidente. A tal fine essa dispiega una politica sociale volta allo scopo di assicurare la creazione di una capacità di guadagno da parte del lavoro, mentre con la polizia sociale [170] garantisce ciò che quella capacità è riuscita a conseguire.

Scrive Stein che il sistema della amministrazione sociale indica i diversi ambiti nei quali intervengono governi, autoamministrazione e associazioni per favorire l'acquisizione di un capitale da parte dei non-possidenti, là dove essa sia impedita. L'amministrazione sociale ha dunque come scopo lo sviluppo della sola classe inferiore e non

[168] STEIN, 1885^5, p. 361.

[169] Le argomentazioni di Stein ritorneranno anche in un saggio famoso di SCHUMPETER, 1918, pp. 369-71.

[170] «Socialpolizei» indica, secondo Stein, quella attività amministrativa che tutela tanto il singolo, quanto la totalità contro le minacce espresse nei confronti dell'esistente *status quo*; al riguardo cfr. STEIN, 1887-88^3, III, p. 61. Essa mirerà dunque a tutelare il singolo contro quelle azioni che vorrebbero annullare le disuguaglianze e sovvertire l'esistente ordine sociale! (STEIN, 1887-88^3, III, p. 64).

uno sviluppo sociale complessivo. Essa comprende due aspetti: quello dello stato di necessità sociale e quello della lotta tra le classi [171]. È a questo secondo aspetto che rivolgeremo la nostra attenzione allo scopo di meglio evidenziare il progetto politico di Stein.

Stein individua tre forme fondamentali di formazione del capitale da parte della classe lavoratrice: a) le associazioni di credito che si fondano sul principio della solidarietà e forniscono al lavoro, attraverso il credito, il capitale di cui abbisogna; b) le associazioni di consumo le quali si basano sulla autoamministrazione dello smercio dei prodotti e sull'impiego del guadagno realizzato per nuovi investimenti; infine c) le associazioni di impresa che si sono sviluppate soprattutto in Francia (*associations ouvrières*), e che consentono una partecipazione al profitto degli operai i quali, in tal modo, diventano imprenditori [172].

Queste forme associative della classe lavoratrice (*Arbeitervereinswesen*) distinte, come abbiamo precedentemente osservato, dalle coalizioni economiche dei lavoratori (*Arbeiterverbindungen*), sono gli organi dell'autosoccorso (*Selbst-hülfe*) del lavoro. Essi adempiono due funzioni: una di tipo politico in quanto, attraverso il diritto elettorale, mirano ad esprimere un peso rilevante sulla legislazione (Stein coglie qui lucidamente il crescente intreccio tra interessi e partiti politici); e una funzione sociale in quanto, attraverso la formazione del capitale, consentono il raggiungimento di una uguaglianza sociale per i loro membri.

L'appartenenza dei *Vereine* dei lavoratori alla amministrazione si fonda sulla loro natura di associazioni libere e pubbliche [173], sulle quali il governo esercita il suo alto controllo. Stein aveva esposto queste posi-

[171] STEIN, 1876² (a), p. 786.

[172] STEIN, 1876² (a), pp. 894 ss.

[173] STEIN, 1876² (a), p. 844.

zioni fin dalla *Verwaltungslehre*, dove aveva rilevato che i *Vereine* sono forme pubbliche alle quali mal si addice la categoria di «societas». Rispetto a tali associazioni, secondo Stein, il governo, se non esisteva alcuna norma di legge che ne regolasse l'attività, ne doveva approvare con il potere di ordinanza gli statuti, riconoscendole come organi pubblici [174].

Come si vede, Stein insegue l'idea di una società ben ordinata, dove l'elevazione delle classi inferiori, la loro aspirazione ad una libera autodeterminazione e ad una possibile uguaglianza dei singoli con i membri delle classi superiori, venga sottratta allo scontro economico del lavoro con il capitale per essere inserita in una logica di acquisizione della capacità di guadagno attraverso forme associative rilevanti per il diritto amministrativo e riconosciute come organi dello Stato da parte del governo, che si rivela sempre più chiaramente il potere centrale del sistema politico.

Accanto alle forme sopra discusse, Stein individua altre possibilità di formazione del capitale per il lavoro e, precisamente, le casse di risparmio e le assicurazioni sociali. Le prime diventano rilevanti per la soluzione della questione sociale dal momento in cui cominciano a riguardare il salario del lavoro, giacché allora lo Stato le sottopone al diritto pubblico della amministrazione sociale, assicurandone alcune condizioni che favoriscono la formazione di capitale, come, ad es., la garanzia di interessi per il risparmio [175].

Il caso delle assicurazioni sociali è certamente più rilevante, in quanto consente di evidenziare pienamente il sistema di Stein nella definizione dei rapporti tra le classi. Stein individua con chiarezza la natura della assicurazione riconoscendola nella possibilità di creare un capitale, attraverso il pagamento di contributi, nei casi di perdita

[174] STEIN, 1869, I 3, p. 211.
[175] STEIN, 1887-88^3, III, pp. 236 ss.

della capacità di guadagno dovuta ad eventuali accidenti. L'assicurazione sociale si afferma quando essa viene posta come obbligatoria; rispetto al problema della obbligatorietà, la posizione di Stein non è sempre stata univoca.

Infatti nella seconda edizione dello *Handbuch* del 1876 egli critica l'ipotesi di un obbligo assicurativo, giacché ritiene che esso finirebbe per gravare ingiustamente sull'impresa. Ma nell'edizione successiva del 1887-88, la sua posizione muta invece radicalmente di segno, in quanto riconosce nell'organizzazione assicurativa un importante strumento di conciliazione delle classi.

Egli attribuisce alla assicurazione obbligatoria la natura di ordinamento di diritto pubblico: «l'assicurazione di diritto pubblico [öffentlich-rechtliche Versicherung] è quella — scrive Stein — che ha istituito, accanto alle libere assicurazioni, l'assicurazione obbligatoria»[176]. Il senso di questo importante istituto della amministrazione sociale risiede nel complesso sistema di reciproche dipendenze che esso riesce ad introdurre tra le diverse classi sociali. I premi assicurativi devono infatti essere versati dallo Stato, dall'impresa e dal lavoratore all'interno di un modello di molteplici interrelazioni che connotano specificamente il caso tedesco e lo differenziano profondamente dalla contemporanea esperienza inglese.

Il tentativo di coinvolgere le classi all'interno di strutture amministrative volute dallo Stato è ciò che segna, secondo Stein, la superiorità del «modello tedesco» rispetto al «modello inglese». In quest'ultimo infatti le assicurazioni vengono esercitate per tutto il secolo XIX unicamente da associazioni operaie, ossia dalle Friendly Societies. Al contrario, «in Germania si è riconosciuto sin dall'inizio che l'assicurazione del non-possidente poteva svilupparsi solo in connessione con quella del capitale» [177] e pertanto, conclude Stein, il sistema tedesco deve essere riconosciuto

[176] STEIN, 1887-88^3, III, p. 245.

[177] STEIN, 1876^2 (a), p. 888.

come «il migliore del mondo». Stein individua dunque in questo sistema la forma fondamentale di soluzione dello scontro tra le classi, che egli ormai poteva analizzare nella terza edizione dello *Handbuch*, osservando lo svolgimento della politica sociale bismarckiana.

In connessione con questa concezione Stein sviluppa un preciso concetto di lavoro ben distinto da ciò che egli definisce la concezione borghese del lavoro (*staatsbürgerliche Arbeit*). Infatti, osserva Stein, l'intervento amministrativo dello Stato è all'origine di un nuovo concetto, non più economico, bensì amministrativo del lavoro. Il lavoro diviene una precisa categoria del diritto amministrativo da cui scaturisce uno specifico diritto del lavoro all'interno della dottrina della amministrazione [178]. L'intervento dell'amministrazione crea infatti un ambito che si sovrappone ai conflitti economici sovradeterminandoli attraverso uno spazio di mediazione amministrativa, che si manifesta, ad es., negli uffici di conciliazione (*Einigungsämter*) e nei tribunali industriali (*Gewerbsgerichten*) [179].

Per questo Stein può criticare l'approccio seguito dal «Verein für Sozialpolitik», che egli considera troppo limitato al lavoro industriale e non in grado di percepire la nuova organizzazione amministrativa del lavoro. In particolare Stein prende la distanza da autori come M. Hirsch che, sull'esempio inglese, vorrebbe attribuire ai sindacati, oltre alle funzioni di soccorso, anche quelle di tribunale arbitrale e di ufficio di conciliazione [180] (al riguardo Stein dichiara di condividere invece le posizioni espresse da G. von Schmoller in occasione della seduta inaugurale del «Verein für Sozialpolitik» del 1872, durante la quale

[178] C. Schmitt si limita invece a considerare Stein «il primo filosofo tedesco del lavoro» (SCHMITT, 1940 a, p. 646).

[179] STEIN, 1876² (a), p. 848.

[180] STEIN, 1876² (a), p. 845. Il riferimento è alle posizioni espresse da M. Hirsch in «Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik», 1873, p. 162. Stein critica anche le tesi di un altro esponente del «Verein für Socialpolitik», ossia la proposta di G. Schönberg di istituire in ogni

Schmoller si dichiarò favorevole a strutture amministrative del lavoro nelle quali fossero rappresentati pariteticamente gli interessi delle diverse classi) [181].

La mediazione amministrativa del conflitto è dunque la proposta che viene formulata da Stein e che dovrebbe rendere superfluo ogni intervento di polizia: «la dottrina dell'amministrazione della vita sociale — così recitano le ultime parole dello *Handbuch* del 1888 — è al servizio di questa speranza» [182].

In realtà, come ammetteva lo stesso Stein a proposito delle assicurazioni (ma certo la considerazione potrebbe estendersi anche all'insieme della complessa elaborazione sulla formazione del capitale per il lavoro), si era ancora in presenza di una «scienza senza esperienza» [183], che non poteva in alcun modo prevedere se l'intervento amministrativo dello Stato avrebbe potuto risolvere la «questione sociale».

distretto un ufficio del lavoro (*Arbeitsamt*), al quale avrebbe dovuto spettare il compito di realizzare tutti gli interventi necessari per il lavoro salariato. Cfr. SCHÖNBERG, 1871, pp. 34-35.

[181] STEIN, 1876² (a), p. 845. Stein si riferisce alle dichiarazioni di SCHMOLLER, 1873 (a), pp. 78 ss. Le tesi di Stein sembrano riprendere molto da vicino quelle espresse da Schmoller. Questi si chiede come sia possibile volgere la situazione di guerra tra le classi verso una condizione di pace. Egli individua nel sindacato lo strumento che dovrebbe canalizzare le tensioni esistenti nel mondo del lavoro. A tal fine auspica un riconoscimento legislativo del sindacato da parte dello Stato e apprezza un progetto di legge in tal senso presentato al *Reichstag* da Schulze-Delitzsch (p. 89). L'ipotesi di Schmoller prevede lo sviluppo delle organizzazioni operaie in unioni corporative e, successivamente, la formazione di procedure e di decisioni raggiunte concordemente con il ceto imprenditoriale: ciò dovrebbe avvenire attraverso i tribunali arbitrali industriali (*gewerbliche Schiedsgerichten*) e gli uffici di conciliazione (*Einigungsämter*) (p. 90). In essi i lavoratori dovrebbero essere rappresentati allo stesso modo dei datori di lavoro e, per questo, Schmoller critica l'esclusione dei lavoratori dai *prud'hommes* francesi e dai tribunali arbitrali della Rheinprovinz (p. 91). Su questa base egli concepisce l'ufficio di conciliazione come l'istituzione che «unisce in un organismo unitario le unioni corporative delle due classi in lotta e costituirà la chiave di volta delle nuove forme corporative della nostra vita industriale» (p. 93).

[182] STEIN, 1887-1888³, III, p. 256.

[183] STEIN, 1887-1888³, III, p. 252.

Indubbiamente l'organizzazione amministrativa del lavoro avrebbe introdotto in Germania, soprattutto a livello sindacale, una prassi di tipo riformistico, ma non avrebbe potuto in alcun modo conquistare al *Kaiserreich* la classe operaia, data la sua pregiudiziale antimonarchica, in un contesto costituzionale dominato dalla monarchia e mortificante per il parlamentarismo.

In altre realtà costituzionali, come ad es. quella italiana, l'organizzazione amministrativa del lavoro finirà con il produrre un nuovo diritto irriducibile alle codificazioni giuridiche dello Stato di diritto, mentre gli interessi organizzati, ben lungi dall'essere disciplinati dall'intervento amministrativo, rappresenteranno un complesso insieme di relazioni sociali alle quali la realtà istituzionale dello Stato non sarà in grado di fornire una adeguata soluzione, e delle quali la scienza giuridica non saprà elaborare una soddisfacente interpretazione teorica.

Capitolo secondo

Società civile e disciplina amministrativa in Italia

1. *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo*

Nel tracciare i lineamenti della sua scienza dell'amministrazione C. F. Ferraris si pone tra Rösler e L. von Stein [1]. Il primo ha distinto il diritto amministrativo in materiale, che ha per oggetto le materie amministrative studiate con nuovi approcci scientifici, e formale che ha per oggetto lo studio dell'organismo amministrativo. L. von Stein ha invece superato il diritto amministrativo e vi ha sostituito tre discipline: la scienza delle finanze (distinta dalla economia politica), la scienza dell'esercito e la scienza dell'amministrazione da lui suddivisa in due parti, delle quali la prima espone la teoria del potere esecutivo mentre l'altra espone gli oggetti della amministrazione.

Ponendosi tra questi due orientamenti Ferraris attribuisce il diritto amministrativo al diritto pubblico interno che assume il compito di analizzare l'intero organismo politico e amministrativo dello Stato e dunque le *personae* e le *actiones*, ma non le *res* della pubblica amministrazione

[1] FERRARIS, 1878 (a), p. 6. Al riguardo si veda la lucida analisi sviluppata da MOZZARELLI-NESPOR, 1981, soprattutto pp. 47 ss. C. F. Ferraris, nato il 15 agosto 1850, morto a Roma il 10 ottobre 1924, fu professore universitario titolare del primo insegnamento in Italia di scienza dell'amministrazione presso l'Università di Pavia nel 1878. Membro del Consiglio superiore della Pubblica Istruzione e di diverse commissioni governative, fu eletto deputato nelle legislature XIV (1880-82), XXII (1904-1909) e XXIII (1909-1913). Alla Camera «sedette al centro sinistro» (MALATESTA, I, 1940-41, p. 412). Fu nominato Ministro dei lavori pubblici nel governo Fortis dal 28 marzo al 24 dicembre 1905. Venne nominato senatore nel 1913.

che sono, al contrario, oggetto di particolari discipline come la scienza dell'amministrazione, che indagano l'a z i o n e dello Stato nella società utilizzando i risultati conseguiti nell'ambito della statistica, dell'economia sociale ecc. Si impone qui la *vexata quaestio* sui rapporti esistenti tra scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo; problema che ha affaticato a lungo i cultori delle scienze dello Stato e che appartiene, per certi versi, al *Methodenstreit* della seconda metà del secolo scorso.

Vi fu chi osservò che la distinzione non riguardava materie giuridiche (oggetto del diritto amministrativo) e materie sociali (oggetto di una scienza dell'amministrazione) e piuttosto avanzò la necessità di una distinzione tra un sistema di p r i n c i p i politico-sociali amministrativi, e un sistema di n o r m e g i u r i d i c h e politico-sociali amministrative [2]. E ciò implica che la scienza dell'amministrazione si può definire «il sistema dei principi politici e sociali da cui trae lo Stato le norme giuridiche necessarie a ben regolare la pubblica amministrazione, nei suoi interventi sulla società civile. E il diritto amministrativo «il sistema delle norme giuridiche che regolano l'azione politica e sociale dello Stato nella pubblica amministrazione» [3]. In altri termini, la scienza dell'amministrazione analizza i mezzi di intervento più efficaci dello Stato nella società, assumendo come noti i bisogni sociali attraverso le rilevazioni delle scienze sociali (sociologia, economia, statistica ecc.). In questo senso la scienza dell'amministrazione è una s c i e n z a p o l i t i c a [4].

Di diverso avviso invece V. E. Orlando che distingue tra materie giuridiche e materie sociali e sostiene che, in quanto l'intervento dello Stato assume forme giuridiche, ossia si manifesta attraverso istituti giuridici, diverrà oggetto di una disciplina giuridica, il diritto amministrativo, e precisamente, il diritto dell'amministrazione sociale. Su

[2] Cfr. SABBATINI, 1893, p. 26.

[3] SABBATINI, 1893, pp. 27-28.

[4] FERRARIS, 1878 (b), p. 45.

queste basi egli nega, contro L. von Stein, che il solo fatto dell'intervento dello Stato nella società valga a mutare in giuridici i rapporti sociali che continuano invece a rimanere tali, così come la scienza dell'amministrazione che deve essere classificata tra le scienze sociali[5]. Le ragioni della ferma presa di posizione di Orlando vanno ricercate nel fatto che egli individua il compito dello Stato unicamente in quello di provvedere alla tutela del diritto: da esso scaturiranno delle relazioni giuridiche che saranno oggetto del diritto amministrativo. Al contrario, quando si tratterà di «sapere se e in quale misura debba lo Stato ingerirsi nei rapporti sociali» [6], si imporrà la necessità di valutare gli interessi sociali, per cui l'oggetto dello studio avrà un carattere sociale al pari della scienza — scienza dell'amministrazione — che ad esso si applica.

Per riprendere le fila del discorso: certamente le relazioni sociali non si mutano in giuridiche per il solo intervento dello Stato, ma ciò che di quell'intervento va notato è l'effetto politico da esso prodotto attraverso la costituzione, ad opera di una amministrazione sociale, di istituti che tentarono contraddittoriamente di realizzare l'immagine di una società disciplinata nell'Italia di fine Ottocento.

Il diritto amministrativo non appare in grado, secondo Ferraris, di dominare la complessità dei nuovi istituti pubblici; la statistica e l'economia «pubblica» aprono campi di intervento ancora impraticati: «nella solitaria contemplazione dell'attività dello Stato — commenta Ferraris — esso [il diritto amministrativo] aveva dimenticato di studiare i fenomeni della popolazione e la ricchezza i quali si svolgono in gran parte indipendentemente da quella!» [7].

[5] Orlando, 1887, p. 392.
[6] Orlando, 1887, p. 397.
[7] Ferraris, 1878 (a), p. 6.

Il problema comincia a delinearsi con chiarezza: ad una società ordinata dal diritto è subentrata una società attraversata da moti e tendenze ancora incontrollati. Proprio la nozione di società è fondamentale per la nuova scienza dell'amministrazione sociale; essa è costituita dall'insieme delle *res* che l'intervento amministrativo dello Stato dovrà ordinare. Il progetto è chiaro: 1) da un lato, lo Stato si procura i beni economici e i servizi personali di cui abbisogna, ossia crea una finanza; 2) dall'altro, esso esercita una azione sulla società per facilitarne lo sviluppo «fisico, economico, intellettuale» [8]. La scienza dello Stato sarà così suddivisa in scienza delle finanze, che valuta i mezzi di cui necessita l'intervento pubblico, e scienza dell'amministrazione sociale, che analizza le finalità ordinatrici e disciplinatrici dello Stato in ordine ad uno sviluppo "etico" della popolazione.

Il progetto abbisogna di conoscenze minuziose le quali consentono di scomporre la popolazione in tre organismi: quello economico, oggetto di una economia sociale che analizza la produzione, circolazione e distribuzione della ricchezza, nonché la struttura della divisione del lavoro; quello fisico, oggetto di una statistica della popolazione, che consiste nell'analisi dei movimenti della popolazione — pauperismo, prostituzione, emigrazione ecc.; infine quello intellettuale, oggetto di una statistica morale e pedagogica, prodotto dal movimento dei beni intellettuali che hanno la loro origine nella scuola e il fattore del loro sviluppo nella stampa.

Insieme i tre organismi della popolazione costituiscono le classi sociali fondate sugli interessi economici, fisici, intellettuali. Lo Stato ha tolto gli ostacoli che si sono opposti al libero esplicarsi dell'attività individuale abolendo i privilegi delle corporazioni e dei ceti [9] e favorendo il

[8] FERRARIS, 1878 (a), p. 9.

[9] Su questo processo di graduale costituzione di «corpi intermedi» tra Stato e individuo durante il XIX secolo si veda RANELLETTI 1920, pp. 447 ss.

libero manifestarsi degli interessi particolari. Ma proprio questa società civile rappresenta ora il problema, giacché essa è una società non ordinata, fondata sul passaggio dalle corporazioni alle classi, che esistono al di fuori del riconoscimento della legge e tuttavia sono «vive e vigorose nella realtà, e che mantengono coi loro antagonismi l'agitazione nella vita del popolo e generano quel complesso di problemi che si denomina la questione sociale» [10].

Questo è dunque il senso della questione sociale di fine secolo: l'esistenza delle classi, ossia l'emergenza di interessi che si danno al di fuori di un riconoscimento giuridico. E il problema che viene assunto dalla scienza dell'amministrazione sociale diviene pertanto l'individuazione di quel complesso di istituzioni politiche in grado di ridurre ad *unità* la popolazione.

La scienza dell'amministrazione avrà allora il compito di individuare gli interventi dello Stato sui tre organismi della società che costituiscono le classi. È il programma del socialismo della cattedra in Germania e della scuola della riforma sociale in Italia, ossia dell'orientamento ideologico che presiede all'azione di uno Stato il quale «deve successivamente chiamare, conservando ogni giusta e necessaria distinzione sociale, tutte le classi ai più alti benefizi della cultura, riserbando il suo sussidio specialmente alle meno favorite dalla fortuna» [11], allo scopo di garantire l'esistente ordine politico.

Si tratta di un programma decisivo per la soluzione della questione sociale che pone come costitutivo della categoria di classe l'intervento dello Stato; la classe non si fonderà più d'ora innanzi sui soli interessi economici e sulle loro contraddizioni, bensì anche su quelli «fisici» e su quelli «intellettuali»: tre ordini di interessi su ciascuno dei quali interverrà lo Stato riducendo ad unità i loro conflitti. *Della categoria di classe* è

[10] FERRARIS, 1878 (a), p. 14.
[11] FERRARIS, 1878 (a), p. 16.

costitutivo l'intervento dello Stato (e non solo la struttura della organizzazione del lavoro): questo è il grande assioma e la grande lezione della scienza dello Stato di fine Ottocento che il marxismo comprenderà solo molto più tardi rivelando un ritardo nell'analisi scientifica che appare ormai irrecuperabile.

La composizione armonica degli interessi contrapposti delle classi sociali rappresenta un compito cui lo Stato si appresta attraverso un complesso programma di interventi amministrativi destinati tuttavia ad aprire contraddizioni impreviste sul piano dei rapporti politici.

L'intervento dello Stato viene preceduto da un'indagine sulla reale situazione della società per realizzare la quale la scienza dell'amministrazione individua i mezzi più adeguati elaborando una teoria amministrativa della statistica, delle inchieste e delle esposizioni.

Il riconoscimento dei tre organismi della popolazione che costituiscono le classi sociali consente poi di suddividere con precisione le singole parti che sono oggetto della scienza dell'amministrazione. Così la scienza dell'amministrazione economica si rivolgerà, scrive Ferraris, ad una analisi sistematica dei fenomeni economici sui quali si riverserà una attività di regolamentazione da parte dello Stato volta a favorire l'attività delle imprese, a controllare la moneta e il credito, i contratti di lavoro, l'arbitrato industriale e, al tempo stesso, a risolvere il problema degli istituti di previdenza, risparmio e mutuo soccorso [12].

Ad una scienza dell'amministrazione interna spetterà invece il compito di definire lo stato della popolazione fornendo i criteri dell'intervento pubblico in materia di sanità e di beneficenza. Saranno proprio queste norme orientative che dovranno precisare i limiti dell'intervento dello Stato sulla popolazione nel tentativo di controllarne gli aumenti e le diminuzioni.

[12] FERRARIS, 1878 (a), p. 20.

Infine ad una scienza dell'amministrazione dell'istruzione pubblica spetterà il compito di indicare le linee di intervento dello Stato nell'ambito dello sviluppo di una cultura nazionale mediante la regolamentazione dell'istruzione elementare, degli istituti professionali, dell'istruzione femminile ecc.

Come si vede si tratta di un progetto di vastissime proporzioni che si lascia alle spalle definitivamente i principi dell'economia politica classica introducendo nell'universo del discorso economico, accanto ai rapporti economici la specificità dei rapporti sociali e l'autonomia delle relazioni ideologiche. Contro l'ipotesi di ogni armonicismo di ordine naturale, allo Stato viene infatti assegnato un ruolo primario nella realizzazione di un complesso disegno di disciplina e controllo degli organismi in cui è suddivisa la popolazione nel tentativo di risolverne i conflitti sociali interni.

2. *Lorenz von Stein e Carlo Francesco Ferraris*

Ferraris dichiara che la scienza dell'amministrazione è una «creazione germanica»[13] e riconosce di aver ricavato la sua concezione sistematica da L. von Stein[14]. In realtà le differenze tra i due autori sono quanto mai evidenti.

In primo luogo Stein attribuisce alla sua dottrina dell'amministrazione un carattere giuridico in quanto, come asserisce Orlando[15], egli fonda sia l'organismo che l'azione della amministrazione sulla realtà dello Stato la cui natura è giuridica. Secondo Stein infatti l'amministrazione rappresenta, come abbiamo osservato nel primo capitolo, l'azione che realizza la volontà dello Stato.

[13] FERRARIS, 1878 (a), p. 4. Al riguardo si veda BRUGI, 1892, p. 1980. Nella voce *Scienza dell'amministrazione* dell'*Enciclopedia giuridica italiana* Brugi analizza i rapporti tra C. F. Ferraris e L. von Stein.

[14] Cfr. ORLANDO, 1887, p. 375.

[15] ORLANDO, 1887, p. 379.

Al contrario Ferraris assegna rispettivamente lo studio dell'organismo della amministrazione al diritto amministrativo e l'analisi della azione amministrativa alla scienza dell'amministrazione [16]. È la natura dell'oggetto dunque che distingue, secondo Ferraris, il diritto amministrativo della scienza dell'amministrazione [17].

Secondo Stein invece il diritto amministrativo appartiene alla dottrina dell'amministrazione (*Verwaltungslehre*). La parte generale che Stein dedica al potere esecutivo nella sua dottrina dell'amministrazione porta infatti il titolo di «verfassungsmäßiges Verwaltungsrecht» (diritto amministrativo conforme alla costituzione, costituzionale). Nella *Verwaltungslehre* egli scrive che la legge racchiude un volere diverso da quello della amministrazione e precisa che, rispetto alla legge che è il volere della legislazione e all'ordinanza che è il volere dell'amministrazione, «il diritto amministrativo costituzionale è il rapporto giuridico organico tra legge e ordinanza» [18].

Anche nell'ultima edizione dello *Handbuch der Verwaltungslehre* Stein pone, tra gli elementi della dottrina dell'amministrazione, l'esigenza che l'azione dello Stato rivol-

[16] Questa distinzione compare già in FERRARIS, 1877, V, p. 437. Scrive Ferraris: «La scienza che considera l'amministrazione nel suo organismo è il Diritto amministrativo: la scienza che considera l'amministrazione nella sua azione, è la Scienza detta appunto dell'Amministrazione».

[17] Al contrario, secondo Brugi, il regolamento universitario del 22.10.1885 assegnava alla Scienza dell'Amministrazione la parte speculativa e al Diritto amministrativo la parte positiva: cfr. BRUGI, 1892, p. 1975.

Sul precedente regolamento Bonghi dell'11.10.1875 e sul regolamento Coppino dell'8.10.1876 cfr. FERRARIS, 1882, pp. 440-45. Ferraris ritiene che con l'introduzione degli insegnamenti enumerati nei due regolamenti (Scienza dell'Amministrazione e dell'Igiene pubblica — Scienza delle Finanze — Contabilità di Stato — Diplomazia e storia dei trattati; il regolamento Bonghi comprendeva anche l'Enciclopedia delle scienze politiche) si potrebbe realizzare la trasformazione della Facoltà di giurisprudenza in facoltà giuridico-politica. Ferraris asserisce che i nuovi insegnamenti dovrebbero essere obbligatori e non complementari e afferma che la nuova facoltà dovrebbe conferire due lauree: la laurea in giurisprudenza; la laurea in scienze giuridiche e politiche (p. 459).

[18] STEIN, 1869, I 1, p. 72.

ta a soddisfare attraverso le ordinanze le istanze espresse dalla vita individuale, sia conservata in armonia con il volere dello Stato racchiuso nelle leggi, e dichiara: «Esprimiamo tutto ciò che appartiene a questo ambito con la categoria di diritto amministrativo costituzionale» [19]. Orlando che scrive riferendosi alla *Verwaltungslehre*, può pertanto commentare: «Ecco dunque il diritto amministrativo giusta la costituzione, dunque un diritto positivo al più alto grado far parte della dottrina dell'amministrazione secondo lo Stein» [20].

Tuttavia la dottrina dell'amministrazione di Stein è ancora più ampia: essa indaga non solo il potere esecutivo, ma anche l'insieme dei compiti dello Stato, ossia l'economia pubblica (*Staatswirtschaft*), l'amministrazione della giustizia (*Rechtspflege*) e l'amministrazione interna (*innere Verwaltung*), per cui essa comprende oltre al diritto amministrativo anche una parte del diritto costituzionale [21].

Ferraris denomina scienza dell'amministrazione sociale la disciplina che analizza le funzioni dello Stato rivolte alla società «all'infuori dell'amministrazione della giustizia» e che si distingue, come abbiamo visto, in scienza dell'amministrazione economica, interna e della istruzione pubblica. Secondo Ferraris la scienza dell'amministrazione si riferisce all'azione diretta dello Stato, ossia ad una azione positiva dalla quale sono esclusi gli interventi di «polizia», che sono invece indagati dalla dottrina dell'amministrazione di L. von Stein [22]. Al di là delle differenze si può tuttavia stabilire probabilmente una corrispondenza tra la «innere Verwaltung» di Stein e l'amministrazione sociale di Ferraris, ma per il primo la dottrina dell'amministrazione interna ha un carattere giuridi-

[19] STEIN, 1887-88³, I, p. 35.

[20] ORLANDO, 1887, p. 376.

[21] ORLANDO, 1887, pp. 378-79.

[22] Cfr. BRUGI, 1892, p. 1981.

co e fa parte del diritto pubblico (*Staatsrecht*), mentre per il secondo la scienza dell'amministrazione è una scienza politica e non giuridica [23].

Il criterio distintivo dunque, al di là della estensione della dottrina dell'amministrazione, è quello della giuridicità o meno della nuova scienza. Ma che cosa significa questo carattere giuridico?

Secondo Stein esso significa che gli interventi amministrativi appartengono organicamente alla personalità dello Stato, ed è per questo che la dottrina dell'amministrazione interna deve essere compresa nel diritto pubblico. Le singole scienze che si riferiscono agli specifici interventi dello Stato trovano infatti, secondo Stein, la loro unità nella scienza dello *Staatsrecht*; egli scrive che «il diritto pubblico è l'ordinamento, determinato e concepito come diritto, degli organi e della loro attività pubblica in quanto formano l'unità dello Stato» [24].

Stein analizza gli interventi amministrativi dello Stato negli ambiti della vita personale, intellettuale, economica e individua altresì, come abbiamo osservato nel capitolo primo, una amministrazione sociale in senso stretto (*sociale Verwaltung*), ossia una amministrazione delle classi sociali. Tutti questi interventi dovrebbero consentire di rendere reale per i singoli individui quell'uguaglianza giuridica, che è stata riconosciuta a livello costituzionale, assicurando anche per i membri delle classi inferiori l'acquisizione di una formazione culturale (*Bildung*) e di un possesso (*Besitz*).

L'insieme degli interventi amministrativi riveste dunque il carattere della giuridicità in quanto mira a realizzare, secondo Stein, quei principi giuridici che rappresentano il fondamento della vita dello Stato. Contro le tesi di Stein, Orlando respinge la natura giuridica di questi interventi

[23] BRUGI, 1892, p. 1969.

[24] STEIN, 1869, I 1, p. 23.

amministrativi, ritenendo che l'azione sociale non appartenga alla natura dello Stato e individuando il compito proprio dello Stato unicamente nella tutela del diritto. Egli può pertanto commentare:

«Il giurista, quando studierà la teoria dei compiti dello Stato, distinguerà quello giuridico da quello sociale, affermerà che le condizioni dello Stato moderno rendono un tale compito sociale necessario e proclamerà la necessità di provvedervi; ... Il ritenere che un solo nesso così generico trasformi in giuridica una materia che per sé non lo è, porterebbe a questa conseguenza, dallo Stein certamente non voluta, cioè che tutte le scienze politiche, economiche e sociali diventerebbero altresì giuridiche» [25].

Ferraris esclude invece esplicitamente la giuridicità [26] della scienza dell'amministrazione e individua l'oggetto di questa disciplina nell'azione dello Stato rivolta a conseguire finalità, che consentano di soddisfare i bisogni che si formano nella realtà sociale, e a favorire lo sviluppo della società. L'azione dello Stato cui Ferraris fa riferimento è estremamente articolata, giacché comprende interventi attuati sia attraverso «la legge, sia mediante gli organi esecutivi, sia che lo Stato agisca invece dei privati e delle associazioni, sia che si limiti ad una semplice tutela» [27].

Questi interventi appartengono, secondo Ferraris, alla amministrazione s o c i a l e, mentre l'amministrazione p o l i t i c a comprende le finanze, l'esercito e la gerarchia civile. Questa distinzione è rifiutata da Orlando che ritiene impossibile separare i mezzi e i fini dello Stato. Il problema piuttosto consiste, secondo Orlando, nella individuazione dei diversi tipi di fini perseguiti dallo Stato: occorre cioè distinguere tra i fini che mirano a soddisfare i bisogni sociali e quelli rivolti alla conservazione del diritto. Qui Orlando pone il criterio giuridico di distin-

[25] ORLANDO, 1887, p. 393.

[26] Brugi dichiara di condividere la posizione di Ferraris sia rispetto a L. von Stein, sia rispetto alle critiche espresse da V. E. Orlando: cfr. BRUGI, 1892, p. 1976. Sull'opera di Brugi e sui suoi rapporti con C. F. Ferraris si veda MARINO, 1986, soprattutto pp. 221 e 227.

[27] Cfr. BRUGI, 1892, p. 1981.

zione, che dovrebbe consentire di individuare i compiti giuridici e sociali dello Stato e di connotare diversamente la scienza dell'amministrazione e il diritto amministrativo. Così la scienza dell'amministrazione, assumendo come oggetto le finalità sociali dello Stato, si rivela scienza sociale e non giuridica.

Orlando coglie precisamente la problematica che fronteggia lo Stato contemporaneo ed evidenzia lucidamente gli elementi di crisi della sovranità nello Stato di diritto. Egli scrive infatti:

> «L'amministrazione può essere attuazione della sovranità dello Stato, può essere mezzo al fine della tutela del diritto, e in tal caso essenzialmente giuridico ne è il contenuto. Ma quando l'amministrazione si applica alla tutela economica, alla cura fisica degli individui, al loro sviluppo intellettuale, il presupposto della sua azione è, non più lo Stato, ma bensì la società che non è un organismo giuridico ma l'effetto della convivenza umana pel soddisfacimento dei bisogni, sotto l'influenza degli interessi» [28].

Secondo Orlando dunque la scienza della amministrazione, come scienza della ingerenza sociale dello Stato, indaga e mette in luce non tanto la difesa del diritto, quanto piuttosto le finalità che lo Stato deve assumere per far fronte ai bisogni espressi dalla società. Ma proprio per questa via essa, come scienza della crisi della sovranità nello Stato di diritto, si rivela in realtà una scienza autenticamente innovativa.

Così la *Verwaltungslehre* di L. von Stein, pur sotto la veste giuridica, indaga, al pari della scienza dell'amministrazione sociale di C. F. Ferraris, l'azione amministrativa che mira alla soluzione degli specifici problemi prodotti dalla nuova società industriale (si pensi, ad es., alla complessa elaborazione della «amministrazione sociale»).

Come appare evidente il dibattito sul metodo e sui criteri della nuova scienza risulta decisivo per comprendere un

[28] Orlando, 1887, p. 392.

problema fondamentale: di quale natura debba essere e quali limiti debba assumere l'azione dello Stato all'interno della nuova società. In tal senso questa problematica appare in sintonia con l'analogo dibattito che si svolse nell'ambito della scienza economica a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso.

3. *Il «Methodenstreit» in Italia: l'economia politica e la missione «etica» dello Stato*

La critica e il superamento dei principi dell'economia politica classica sono un elemento comune, scrive F. Ferrara, sia al socialismo che alla nuova scuola dei cosiddetti «socialisti della cattedra» [29], così in Germania [30] come in Italia [31], anche se ovviamente le soluzioni sono radicalmente diverse: fondata sulla critica pratica esercitata dalla classe operaia nei confronti dell'esistente organizzazione del lavoro, quella socialista; orientata verso i nuovi compiti dello Stato, ma in funzione conservatrice del vecchio ordine, quella dei «riformatori».

Il problema dell'intervento dello Stato è al centro del dibattito sul metodo che investe l'economia politica con implicazioni scientifiche e politiche, e che riguarda il fon-

[29] FERRARA, 1874, pp. 991-994. «Difficilmente si potrebbe del tutto nascondere che, nella pasta di cui il nuovo Programma è formato, si è fatto entrare a larga mano il lievito del Socialismo e del Comunismo» (p. 991).

[30] Tra gli autori tedeschi su cui Ferrara si sofferma, vi è in particolare A. Wagner, esponente del socialismo della cattedra e membro del «Verein für Sozialpolitik». Wagner pur considerando utopistico il programma dei socialisti, condivide le critiche di K. Marx al sistema della libera concorrenza, giacché esso racchiude innegabili tendenze all'aumento dei mali sociali e appare un modello esplicativo dei soli processi produttivi, mentre è del tutto inadeguato a indicare i criteri che devono presiedere alla divisione dei beni: in proposito si veda WAGNER, 1872, pp. 127-163.

[31] Ferrara ritiene di poter denominare il gruppo che esprime in Italia i nuovi orientamenti riformistici con il nome di «scuola lombardo-veneta», alludendo alle sedi universitarie di Padova e Pavia in cui i nuovi studi si svilupparono maggiormente; FERRARA, 1874, p. 996.

damento di legittimità dell'intervento pubblico rispetto alla libertà e ai diritti dell'individuo [32].

Tra gli autori italiani che Ferrara considera esponenti del «germanismo economico», vi è Vito Cusumano che fu autore di uno studio dedicato ai nuovi orientamenti maturati in seno alla giovane scuola storica dell'economia in Germania. Ferrara osserva che le tesi sostenute da Cusumano non corrispondono più a quelle dei suoi primi lavori nei quali ammetteva la validità delle leggi economiche: oggi invece, afferma Ferrara, in opposizione al «liberalismo smithiano», si spinge fino all'«idolatria del Dio-Stato» e considera le leggi dell'economia solo «mutabili e storiche» [33].

Nel lungo saggio apparso in alcuni fascicoli dell'«Archivio giuridico» nel corso del 1873, Vito Cusumano aveva ascritto al metodo storico il merito di aver mostrato il valore relativo delle leggi economiche e di aver attribuito alla scienza il compito di ritrovare «solo regole e tendenze, che possono essere sempre modificate e corrette, dai governi, dalla civiltà, dal progresso»[34].

Rispetto alla vecchia scuola storica dell'economia, egli sottolinea il progresso conseguito dalla nuova scuola dell'economia che fa ricorso alla statistica e al metodo induttivo. Tuttavia riconosce anche l'importanza della vecchia scuola storica che aveva opposto al materialismo delle teorie di A. Smith «il così detto momento etico nell'Economia Politica, ossia la necessità di uno stretto rapporto

[32] Ferrara rimprovera al socialismo della cattedra di aver «fantasticata una vera canonizzazione dello Stato, immaginandolo come un ente vero, di carne ed ossa, investito della pienissima facoltà di annichilare le persone individue, e calpestare ogni loro diritto»; FERRARA, 1874, p. 993. Su questo punto cfr. FAUCCI, 1981, p. 31. Faucci sottolinea la concezione «utilitaristica» dello Stato sostenuta da F. Ferrara che ritiene infatti di dover parlare di «governo», ossia del «gruppo degli uomini che comandano» piuttosto che di «Stato».

[33] FERRARA, 1874, p. 1000.

[34] CUSUMANO, 1873, p. 128.

tra questa scienza coll'Etica e la Morale»[35].

Questo aspetto è stato pienamente sviluppato dagli esponenti del socialismo della cattedra, giacché essi hanno distinto l'economia politica in teoretica e pratica e hanno così potuto «trattare le cose economiche dal punto di vista dell'intervento dello Stato». Ciò è avvenuto principalmente attraverso la scienza delle finanze che ha consentito di discutere il problema degli scopi dello Stato, soprattutto in relazione alla soluzione della questione sociale. Si è così affermata — commenta Cusumano con esplicito riferimento a G. von Schmoller — la moderna idea dello Stato come «una potenza morale obbiettiva che domina l'individuo, ed è tempo ormai che se ne senta l'influenza nella scienza economica»[36].

Tra coloro che «hanno ricalcato le orme del Cusumano», Ferrara annovera anche G. Toniolo. Questi aveva sostenuto che la vita sociale è complessa nei suoi elementi, ma una nel suo risultato e aveva rivendicato l'importanza dell'elemento etico quale fattore intrinseco delle leggi economiche; «ed è appunto qui — commenta Ferrara — che si rivela entrato già a piene vele nel Germanismo»[37].

Toniolo crede di individuare un fondamento antropologico delle nuove istanze etiche emerse storicamente; vi sarebbero cioè nell'uomo dei bisogni etico-psicologici che lo indurrebbero ad accettare la legge morale e a metterla in atto: impulsi psicologici che diventano fattori intrinseci delle leggi economiche. Lo studio della vita economica deve infatti risolversi — secondo Toniolo — nello studio della natura umana dando vita ad una economia reale antropologica fondata sulla complementarietà di economia, antropologia e storia della civiltà[38].

[35] CUSUMANO, 1873, p. 127.

[36] CUSUMANO, 1873, p. 245.

[37] FERRARA, 1874, p. 1010.

[38] TONIOLO, 1874, p. 37.

La realtà economica appare dunque come la risultante non del solo processo di valorizzazione del capitale, ma di una molteplicità di variabili che devono essere coordinate tra loro. In ciò si mostra l'attualità di questo dibattito della seconda metà del secolo scorso, in quanto ciò che viene problematizzato è il crescente e multiforme intervento dello Stato in economia e sui rapporti sociali e il progressivo annullamento della separazione di Stato e società, ed è infine posto il problema di come questa decisiva trasformazione debba essere espressa scientificamente.

Il fatto economico è da considerarsi, secondo Toniolo, «come la risultante di un fascio di forze componenti, nel cui conserto l'utile personale agisce sotto l'influenza di tutte le altre cause impulsive» [39]. Ciò avviene particolarmente nell'ambito della distribuzione e del consumo dei beni, dove sull'elemento individuale incide una serie di fattori in cui si esprime la dimensione della «socievolezza».

La scoperta dell'elemento della s o c i a l i t à rappresenta uno dei tratti più caratterizzanti della nuova scienza economica che lo ritrova in tutte le manifestazioni della vita sociale: dalla famiglia, al comune, alle associazioni di interessi, allo Stato ed esprime, accanto agli interessi individuali, l'esistenza di interessi comuni al cui soddisfacimento deve presiedere lo Stato in nome di un principio etico. Scriveva Fedele Lampertico:

> «si riconobbe che l'economia non deve tener conto del solo interesse ma dello stesso elemento etico, in quanto esercita notevole influsso in economia, e persino spiega esso solo importanti istituzioni economiche; né dell'interesse individualmente, ma bensì nella società ed in tutte quelle consociazioni, in cui essa si manifesta, e non escludo quindi, quasi un fuor d'opera, lo Stato» [40].

A nulla giova, secondo Lampertico, opporre a questa ten-

[39] TONIOLO, 1874, p. 13.

[40] LAMPERTICO, 1874, p. 323.

denza il richiamo ortodosso ai principi dell'economia classica, giacché la problematica appare ora profondamente diversa: A. Smith si opponeva ai molti privilegi che ancora ostacolavano il dispiegarsi della libertà umana, mentre un secolo più tardi ai governi di privilegio si è sostituita la «sovranità, la quale rappresenta gli interessi di tutti» [41] ed è alla base dell'azione di uno Stato che tende a favorire l'organizzazione degli interessi collettivi contro le disarmonie provocate dal libero manifestarsi degli interessi individuali.

Le caratteristiche della nuova economia sono tali che per essa Lampertico trova adeguata la denominazione di e c o n o m i a s o c i a l e. La svolta è iniziata con lo studio delle leggi storiche del progresso umano (Roscher e Knies) e si è approfondita con un approccio di tipo induttivo.

Infine si è sviluppata — commenta Lampertico — con l'individuazione degli elementi morali come costitutivi dell'ordine economico, e dello Stato come «uno dei più potenti e importanti fattori di produzione» [42].

All'articolo di Ferrara apparso nell'agosto del 1874 sulla «Nuova Antologia», risponde nel settembre dello stesso anno L. Luzzatti che non era stato nominato apertamente da Ferrara, ma era stato implicitamente chiamato in causa per l'attività svolta al Ministero di agricoltura, industria e commercio [43]. Luzzatti ricorda il vasto dibattito che si stava svolgendo in Germania dove si potevano distinguere tre scuole: in primo luogo, vi era quella che si richiamava ai principi di A. Smith e annoverava tra i suoi esponenti Schulze-Delitzsch al quale si doveva l'iniziativa della creazione delle banche popolari; proprio all'opera di Schulze-Delitzsch si era ispirata in Italia la «scuola lombar-

[41] Lampertico, 1874, p. 307.
[42] Lampertico, 1874, p. 295.
[43] Si veda Cardini, 1981, p. 41.

do-veneta», la quale aveva favorito la diffusione di quelle istituzioni.

Luzzatti si sofferma anche sulla scuola storica la quale aveva sostenuto il principio, divenuto patrimonio comune, della storicità delle idee economiche. Infine vi era il socialismo della cattedra di cui Luzzatti illustra le tesi, ricordando il noto discorso di Schmoller ad Eisenach nel 1872.

A questa scuola egli rimprovera tuttavia di aver passato il segno «esagerando l'azione e l'ufficio del Governo, e combattendo talora le norme più sicure dell'Economia» [44]. Il socialismo della cattedra esprimeva comunque a livello scientifico la tendenza inarrestabile ad una crescente ingerenza dello Stato resasi necessaria per l'accresciuta complessità dei rapporti produttivi e delle relazioni sociali. Anche l'Inghilterra, la patria del libero scambio, non si era sottratta a questa necessità — come dimostravano le leggi sulle fabbriche, l'istituzione dei collegi probivirali, la regolamentazione del servizio telegrafico, gli interventi nel campo dell'istruzione ecc. Luzzatti può così commentare: «Gl'inglesi traducono in atto ciò che i tedeschi vanno pensando . . . La parte ragionevole e temperata della nuova scuola tedesca si accorda cogli eredi di A. Smith!» [45].

La legittimità dell'azione governativa si basa sulla necessità ed il compito della scienza consisterà nel derivare la necessità «dalla più accurata investigazione».

L'introduzione di vincoli può arrecare quel progresso che

[44] Luzzatti, 1874, p. 188.

[45] Luzzatti, 1874, p. 188. Il riferimento all'Inghilterra è fortemente significativo, giacché essa rappresenta, al di là delle suggestioni scientifiche provenienti dalla Germania, il modello politico cui Luzzatti intende riferirsi all'interno di una prospettiva di «riformismo conservatore». Il modello era dunque l'Inghilterra «perché a suo giudizio, quel paese rappresentava nell'ordine economico e politico lo stadio che anche il nostro avrebbe attraversato quando l'industria italiana si fosse ingrandita»; cfr. Are, 1974 (a), p. 262. Del resto Luzzatti nutrirà in seguito una profonda diffidenza e ostilità per il sistema delle assicurazioni sociali voluto da Bismarck (p. 273).

la libertà non potrebbe produrre. Così, ad es., una legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli [46], ne potrebbe tutelare la salute e la dignità più di quel che non sarebbe in grado di fare l'iniziativa individuale guidata da principi morali o spinta da un interesse personale.

La risposta di Luzzatti non rivela una particolare perspicuità teorica, ma mette in luce piuttosto il carattere «pragmatico» [47] del suo autore. Sarà questo del resto l'approccio che per lo più seguiranno gli esponenti della «scuola lombardo-veneta» (come l'aveva definita F. Ferrara) ovvero i socialisti della cattedra in Italia [48], nell'affrontare la questione sociale e, in particolare, il lavoro delle donne e dei fanciulli al quale sarà riservato largo spazio sul «Giornale degli Economisti» che fu l'organo della scuola.

La questione sociale è infatti il terreno sul quale lo Stato può farsi apertamente portatore di alte idealità morali contro l'egoismo degli interessi privati. In realtà questo ambiguo orizzonte morale in cui sembra muoversi la nuova scuola, sottende uno spregiudicato progetto politico.

Intervenendo ancora una volta [49] sul tema della protezio-

[46] Sarà uno dei temi che verranno discussi al congresso di Milano del gennaio 1875 nel quale il socialismo della cattedra italiano fondò l'«Associazione per il progresso degli studi economici», che promosse una serie di indagini al fine di sollecitare l'approvazione di una legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli; si veda AVAGLIANO, 1965, pp. 218 ss.

[47] Si veda CARDINI, 1981, p. 54.

[48] Are critica gli orientamenti del socialismo della cattedra scrivendo: «Nessuno sembrò rendersi conto che la negazione dell'esistenza di relazioni costanti e necessarie fra i fatti e il conseguente rifiuto di modelli e procedimenti astrattivi rendeva impossibile la costruzione stessa dell'economia come scienza autonoma e la riduceva a una casistica inerte», in ARE, 1974 (a), p. 258. L'analisi sul socialismo della cattedra viene conclusa da Are con il seguente giudizio: «Nel complesso non l'idea del valore preminente di questo (ossia dello sviluppo industriale) e il proposito di radicalizzarne e accelerarne i meccanismi, ma semmai un timore immanente dei suoi pericoli e la tendenza ad attutirne e a rallentarne il procedere: ecco l'ispirazione fondamentale della nuova scuola» (p. 284).

[49] Luzzatti era intervenuto sullo stesso tema anche nell'agosto del '75 sul

ne del lavoro nelle fabbriche, Luzzatti osserva come la riduzione dell'orario di lavoro in Inghilterra si sia risolta, contro chi, come Are, paventava i rischi di una sottrazione alla disciplina del lavoro, in un incremento della produttività: in termini marxisti, la riduzione del plusvalore assoluto si risolve in un incremento del plusvalore relativo.

Ma è soprattutto la rappresentazione di uno Stato come «legame di giustizia e di progresso, di difesa e di carità» che costituirà il risultato più significativo della politica sociale avviata per iniziativa pubblica: la creazione cioè di un immaginario politico in grado di contrastare efficacemente l'offensiva della classe operaia, attraverso la figura di uno Stato illusoriamente mediatore nello scontro degli interessi sociali, ma in realtà garante della posizione di potere dei ceti dominanti.

«Quando l'umile figlio di un contadino o di un operaio, — commenta Luzzatti — uso tutto il giorno al lavoro più penoso e duro, vede fino dai primi anni l'ispettore del governo che lo difende... acquista un alto concetto dello Stato difensore dei deboli e perde il diritto di attentare nell'età provetta ad un ordine sociale che significa equità e tutela anche pei poveri» [50].

4. *Evoluzione della società e intervento dello Stato nell'interpretazione della «scuola della riforma sociale»*

In uno scritto pubblicato alla fine degli anni Novanta, C. F. Ferraris affronta il tema della politica sociale, soffermandosi in particolare sui rapporti che si erano andati

«Giornale degli Economisti» con un articolo dal titolo *La libertà economica e il lavoro dei fanciulli e delle donne nelle fabbriche,* ora in LUZZATTI, 1952, IV, pp. 706-710.

[50] LUZZATTI, 1876, p. 402. Anche nella polemica con A. Rossi, Luzzatti riprende gli stessi toni: «E se tu pensi che l'operaio aspira al suffragio universale e la democrazia straripa da ogni lato, non si può credere che le classi popolari quando sieno più colte e potenti, lascieranno viziare e storpiare i loro figliuoli. Facciamoci noi borghesi gli iniziatori delle riforme necessarie; è il solo modo di resistere alle irragionevoli, alle superflue o alle intempestive» (LUZZATTI, 1877, p. 333).

instaurando tra l'azione dello Stato e le organizzazioni operaie, e rivendicando la validità delle riforme sociali contro le tesi del materialismo storico.

«La teoria materialistica della storia — scrive Ferraris — che da uomini di forte ingegno si propaga ora in Italia, appare a me scientificamente difettosa, socialmente pericolosa, moralmente dannosa. Ho creduto quindi mio dovere combatterla nella sua applicazione all'analisi del fenomeno politico . . .» [51].

Ad essa Ferraris oppone la «scuola della riforma sociale per opera dello Stato», che è la denominazione «più modesta e più vera» che egli propone di sostituire a quelle di «socialismo di Stato» e di «socialismo della cattedra» [52]. Gli orientamenti di questa scuola si sono affermati ovunque, dichiara Ferraris — nelle monarchie e nelle repubbliche, nei governi assoluti e in quelli rappresentativi — e hanno costituito il fondamento dell'azione sociale dello Stato.

Essa propugna due principi fondamentali: 1) il riconoscimento di leggi naturali che presiedono al soddisfacimento di bisogni naturali e che creano l'evoluzione naturale, così come è stata esposta nelle teorie darwiniane, il cui apporto scientifico appare considerevolmente apprezzato nell'opera di C. F. Ferraris; 2) la necessità della

[51] FERRARIS, 1897 (a), p. VII. Salvioni non condivide l'approccio seguito da Ferraris nella sua critica al materialismo storico, in quanto «volle prescindere da ragioni filosofiche (il materialismo è infatti un problema di filosofia della storia)», in SALVIONI, 1898, p. 5.

[52] FERRARIS, 1897 (a), p. 164. Salvioni critica la denominazione adottata da Ferraris di «Riforma sociale di Stato»: «Questa formula ci sembra contraddittoria, scrive Salvioni, perché essendo lo Stato una creazione della società, destinata a tutelarne il movimento, non a dirigerlo a sua posta, il sistema del Ferraris ci pare quello del braccio che pretendesse di riformare il corpo a cui appartiene» (SALVIONI, 1898, p. 8). Ferraris ribadisce le sue critiche al marxismo considerandolo utopistico e contrapponendogli l'ipotesi della riforma sociale in FERRARIS, 1900, pp. 133 e 138. In particolare il marxismo non tiene nel debito conto, secondo Ferraris, il sistema della legislazione sociale, il formarsi delle associazioni operaie e imprenditoriali, il miglioramento delle condizioni di vita degli operai prodotto dalla grande industria. Ed è proprio lo sviluppo di questi elementi che rappresenta lo scopo della riforma sociale (pp. 140 ss.).

convivenza per il soddisfacimento dei bisogni, che limita fortemente l'individualismo secondo le esigenze e gli interessi della collettività: «si manifesta così — scrive Ferraris — (ed è la caratteristica speciale della società umana) l'azione di una legge di coltura, d'onde quella che può chiamarsi l'evoluzione morale, perché si fonda soprattutto sulla distinzione, fra il bene e il male» [53].

Leggi di natura e leggi di cultura, ossia leggi fisiche e leggi storiche, che presiedono rispettivamente alla evoluzione naturale e alla evoluzione morale, sono i principi della nuova scuola che rappresentano altresì i criteri orientativi dell'azione di riforma intrapresa dallo Stato. Due principi evolutivi — naturale e morale — sono pertanto alla base dell'evoluzione sociale della società umana. Un orientamento evoluzionistico senza rotture presiede alla trasformazione dei rapporti sociali. Una prospettiva composita — naturale e storica — che rende complesso definire la natura della società, ossia «scoprirne le cause nel tempo e nello spazio», giacché «essa non è mai in modo assoluto né irregolare e variabile, né uniforme e costante» [54].

Una simile soluzione epistemologica si colloca tra l'idealismo che afferma che i fatti non sono sottoposti a leggi causali e il fatalismo (così lo denomina Ferraris) che sostiene invece il dominio di queste leggi sulla volontà umana, sia nella accezione fornita dall'individualismo positivistico, sia in quella elaborata dal socialismo materialistico che considerano le leggi sociali «come assolute, immutabili ed irresistibili».

Coerentemente con questa impostazione metodologica la scuola della riforma sociale affronta una indagine sulla struttura «causale» dei fenomeni sociali che approda alla delineazione della divisione del lavoro, della organizzazione delle professioni e quindi alla suddivisione degli indi-

[53] FERRARIS, 1897 (a), p. 149.

[54] FERRARIS, 1897 (a), p. 156

vidui secondo interessi di ordine economico, fisico, intellettuale e, infine, su queste basi, al riconoscimento delle classi sociali.

Rispetto a questo ordine sociale, causalmente determinato, allo Stato spetta una «missione sociale corrispondente alle condizioni reali della società». Lo Stato incarna qui un principio "etico" che gli consente anche di derogare agli orientamenti determinati dalla evoluzione naturale, per «favorire le manifestazioni normali, impedire o rimediare alle anormali». In questa prospettiva siamo ormai irrimediabilmente lontani dal paradigma economico classico fondato sulla complementarietà tra regolarità naturale delle leggi economiche e intervento filantropico [55]: qui il principio etico appare piuttosto un chiaro imperativo politico che impone — come scrive Ferraris — di garantire «la sicurezza personale e la tutela giuridica di ogni individuo e di ogni classe contro le usurpazioni degli altri individui e delle altre classi» [56], cosicché anche «le sue [dello Stato] funzioni giuridiche e militari sono una derivazione del principio etico» [57].

Ciò che caratterizza la nuova scuola è il fatto che essa fa precedere la definizione dei propri principi teorici da una attenta analisi dei fenomeni sociali e politici privilegiando in questa disamina l'impiego di un approccio di tipo induttivo, ossia l'osservazione storica e statistica, e praticando un atteggiamento di indagine scientifica comune tanto allo scienziato politico, quanto alla pubblica amministrazione [58]. Così nell'opera di C. F. Ferraris sono nume-

[55] Cfr. al riguardo le posizioni di J. S. Mill e di R. Malthus. Per una ricostruzione di questa problematica si veda l'interessante volume di ROBBINS, 1953.

[56] FERRARIS, 1897 (a), p. 151.

[57] FERRARIS, 1897 (a), p. 152. Sullo statalismo interventista di Ferraris, uomo di «centro», assertore della «via italiana» al capitalismo, che giunse alla fine del secolo ad auspicare la sostituzione del governo parlamentare con un governo costituzionale, cfr. LANARO, 1979, pp. 186-190 e 215.

[58] Sul tema delle inchieste sia da parte delle scienze politiche e sociali che da parte degli organi dello Stato si veda FABIANO, 1980-81, pp. 236 ss.

rose le rilevazioni statistiche particolarmente delle professioni e delle classi, con una minuta scomposizione di queste categorie nei loro componenti ultimi: classi politiche e classi sociali; loro elementi — individui: I dipendenti; Ia indipendenti propriamente detti (padroni); Ib indipendenti impropriamente detti (imprenditori per conto d'altri) ecc.[59]. In queste indagini statistiche Ferraris riconosce il suo debito nei confronti di Angelo Messedaglia al quale dedica il volume dei *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione* (1880).

L'azione dello Stato acquisisce dunque un fondamento «scientifico» e può dispiegarsi in una molteplicità di direzioni: sussidiando l'attività privata (con istituti di beneficienza, di istruzione ecc.); forzando l'attività privata (istruzione obbligatoria, vaccinazione obbligatoria ecc.); ostacolando l'attività di una classe dannosa per un'altra classe (ad es. con una legislazione di tutela sanitaria) e servendosi per questi scopi di una serie di mezzi tra i quali, oltre all'attività legislativa e agli interventi del potere esecutivo, anche la regolamentazione dei rapporti con gli interessi organizzati, associazioni e corporazioni, in grado di esercitare funzioni delegate sia sotto il controllo, sia indipendentemente dalla vigilanza dello Stato.

Il movimento verso la organizzazione degli interessi rappresenta una formidabile tendenza per tutta la seconda metà del XIX secolo. Ferraris osserva come alla base di questo processo vi sia tanto una identità di professione quanto una identità di classe ed esemplifica questo rilievo con il riferimento alle Trade Unions, che, riconosciute giuridicamente nel 1871, rappresentano la forma corporativa più influente nel movimento operaio in Gran Bretagna. Ma il riferimento si estende anche alle società di mutuo soccorso in Italia, che sono associazioni costituite di operai e contadini, anche se, al loro interno, si delinea sempre più una specializza-

[59] FERRARIS, 1897 (a), p. 205.

zione per mestieri [60]. Infine in Germania vennero create nel 1884 le grandi corporazioni professionali degli imprenditori per assicurare gli operai contro gli infortuni sul lavoro.

Lo Stato ha favorito questo imponente movimento, sia con il conferimento della personalità giuridica, sia attraverso un graduale incorporamento amministrativo degli interessi, assicurando in questo modo ai lavoratori la possibilità di partecipare attivamente ai processi di attuazione dei provvedimenti a favore della loro classe: «per riparare — scrive Ferraris — alle rovine prodotte dallo sfrenato individualismo e dagli eccessi della libera concorrenza» [61]. In realtà per realizzare, attraverso l'assunzione nell'apparato amministrativo dei diversi interessi sociali quel progetto di società regolata che rappresenta l'obiettivo «etico-politico» della scuola della riforma sociale. Ma il disegno sarà destinato a fallire in quanto il nuovo «movimento sociale» — come lo chiamerà più tardi S. Romano — finirà col minare alla radice l'unità dello Stato liberale di diritto. Risulterà dunque fallimentare il progetto fondato sull'incontro delle grandi tendenze che maturano sul piano politico e a livello sociale, ossia, da una parte, l'intervento della amministrazione sociale e, dall'altra, l'organizzazione degli interessi che trovano a livello politico-amministrativo una forma di tutela ancora molto insoddisfacente. Di questo pertanto si tratta ora di discutere.

5. *Lo Stato e la politica sociale. Il modello tedesco*

Nel saggio sull'assicurazione degli operai in Germania e in altri interventi, come nella relazione sulla assicurazione obbligatoria e la responsabilità dei padroni e degli imprenditori [62], Ferraris assume l'esperienza tedesca in cam-

[60] FERRARIS, 1880, pp. 403 ss.
[61] FERRARIS, 1897 (a), p. 269.
[62] FERRARIS, 1890.

po assicurativo come modello da tradurre anche nella situazione italiana. Egli analizza il fenomeno della previdenza secondo l'approccio tipico della scienza dell'amministrazione, e dunque senza evidenziarne quel profilo giuridico che è invece oggetto del diritto pubblico, sicché egli indaga gli aspetti istituzionali del fenomeno, ma non approfondisce le relazioni giuridiche che vengono ad instaurarsi tra Stato ed istituti assicurativi.

In primo luogo, Ferraris valuta positivamente il principio della obbligatorietà introdotto dal modello tedesco delle assicurazioni sociali che ha messo da parte le «illusioni della iniziativa individuale» e ha sancito la norma della partecipazione obbligatoria ai nuovi istituti assicurativi.

Ferraris enumera poi i vantaggi del sistema di previdenza che «ha un alto carattere morale», fornendo un sussidio a chi se ne è reso degno coi suoi contributi e risparmi; esso «consiste in una controprestazione (per parlare con rigoroso linguaggio economico) ad una prestazione anteriore, e quindi è vera opera di libertà» [63]. Inoltre esso appare molto più conveniente delle vecchie società di mutuo soccorso le quali avevano un ordinamento locale e non nazionale e non garantivano pertanto all'operaio libertà di circolazione. Col nuovo ordinamento egli può invece recarsi dove lo chiamano migliori patti salariali e passare così da un luogo all'altro trovandosi sempre sotto la tutela dello Stato.

Il sistema delle assicurazioni sociali instaura una complessa rete di relazioni tra lo Stato e le diverse parti sociali. Esaminiamo brevemente il caso tedesco per poi analizzare la vicenda italiana.

Nel 1883 fu emanata in Germania la legge istitutiva della assicurazione obbligatoria contro le malattie (l. 15.6.1883) [64] che si compiva attraverso sette tipi di casse. La legge stabiliva che chi non apparteneva ad altra

[63] FERRARIS, 1889, p. 730.

[64] Se ne veda la traduzione italiana in «Bollettino di notizie sul credito e la previdenza», I, 1883, nn. 4 e 8, pp. 40-51 e 129-137.

cassa, aveva il diritto di essere compreso nell'assicurazione comunale (art. 4); l'assicurazione era attribuzione del comune e l'amministrazione della cassa spettava all'autorità comunale.

Di norma tuttavia l'assicurazione si adempiva attraverso le casse locali (3754 con 1.909.046 membri alla fine del 1887) quando il numero degli assicurati non era inferiore a cento. Ora — commenta Ferraris — «esse si istituiscono come corporazioni professionali (*Berufsgenossenschaften*), vale a dire si organizzano per persone occupate in uno stesso ramo di industria o speciale forma di esercizio» [65]. Esse erogano sussidi sulla base dei contributi versati dai soci fino al 2% del salario (art. 31) e rappresentano un vasto sistema di pianificazione dei rapporti sociali, giacché estendono le sovvenzioni alle puerpere, contribuiscono alle spese di sepoltura, così come possono escludere dal sussidio i soci che si siano procurati malattie «con condotta immorale». Le casse locali sono amministrate da un ufficio di presidenza eletto da un'assemblea generale composta dagli imprenditori (che tuttavia dispongono solo di 1/3 dei voti) e dagli operai.

La struttura amministrativa della assicurazione si costituisce pertanto come incorporamento e rappresentanza degli interessi delle diverse parti sociali, in quanto le casse si istituiscono come una sorta di autoamministrazione alla quale partecipano imprenditori e operai in misura proporzionale ai contributi versati (art. 38). Si trattò di un processo che produsse degli effetti particolarmente complessi: da una parte, fu concesso ai lavoratori l'esercizio di funzioni di diritto pubblico attraverso la gestione delle assicurazioni [66]; dall'altra, si verificò, per questa via, un'integrazione del movimento operaio mediante la sua partecipazione all'amministrazione del sistema assicurativo [67].

[65] FERRARIS, 1889, p. 744.

[66] WOLFF, 1933, p. 35.

[67] GÖCKENJAN, 1981, p. 20.

Ma il sistema assicurativo presentava altresì una complessa articolazione di rapporti privatistici e pubblicistici: accanto alle casse comunali e locali previste dalla assicurazione contro le malattie, esistevano infatti le casse delle società operaie (come ad es., le società dei minatori), quelle delle corporazioni artigiane e le casse delle società di mutuo soccorso che dovettero modificare i loro statuti per adattarsi alle prescrizioni della legge sulla assicurazione contro le malattie.

Ferraris precisa inoltre, a proposito della assicurazione obbligatoria contro gli infortuni regolata per la prima volta con la legge 6 luglio 1884, che le corporazioni professionali sono organi della assicurazione. La loro gestione è regolata da uno statuto che, nel caso della assicurazione contro gli infortuni, è votato dall'assemblea generale degli imprenditori membri della corporazione ed è approvato dall'ufficio imperiale di assicurazione.

La nuova costituzione materiale svolge dunque il suo percorso sulla base di un complesso sistema di rapporti: attraverso l'istituzione di una amministrazione parallela organizzata secondo modalità corporative cui non è estranea la presenza dello Stato (che approva gli statuti ed eroga una quota dei contributi, come nel caso della assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia del 22 giugno 1889, cui il Reich partecipa versando 50 marchi annui per ogni rendita).

6. *Diritto privato e diritto pubblico alle origini del sistema assicurativo in Italia*

In Italia le prime forme di politica sociale presentano una netta predominanza di criteri ispirati al diritto privato. E anche i primi interventi dello Stato non modificano questi orientamenti. Basta pensare alla legge 15 aprile 1886, n. 3818 che stabilisce che «le società operaie di mutuo soccorso possono conseguire la personalità giuridica». Qui l'intervento pubblico rispetta il principio della mutuali-

tà, che viene riconosciuto come condizione per il conferimento della personalità giuridica ad una società che può così costituire «un ente collettivo distinto dalle persone dei soci» (art. 4, terzo comma).

Il conferimento della personalità significava che la società era stata riconosciuta come unicamente orientata al soccorso, fondata sul mezzo del risparmio e organizzata attraverso un vincolo che era esclusivamente quello della mutualità [68]. L'intervento dello Stato assume dunque il carattere di controllo politico su un fenomeno, quello delle società di mutuo soccorso che, cresciute secondo statistiche pubblicate dal Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio da 443 nel 1862 a 4896 nel 1885 (di cui 3762 con 573.178 iscritti), avevano sovente mostrato la tendenza a trasformarsi in leghe di resistenza [69].

Orientamenti ispirati a criteri di diritto privato sono evidenti anche nella legge 8 luglio 1883, n. 1473, istitutiva di una «Cassa nazionale» per assicurare gli operai contro gli infortuni. In questo caso la Cassa viene istituita attraverso una convenzione stipulata tra il Ministero di AIC e casse di risparmio di Milano, Torino, Bologna, Monte de' Paschi di Siena ecc. (art. 1, primo comma). La cassa rappresenta un «ente morale autonomo» avente carattere pubblico, ma viene conservato il principio dell'autonomia dei privati [70], giacché l'iscrizione alla Cassa rimane facoltativa.

Questi orientamenti privatistici verranno superati quando l'assicurazione contro gli infortuni diventerà obbligatoria in base alla legge 17 marzo 1898, n. 80, la quale prevede tuttavia la facoltà di effettuare l'assicurazione sia presso la Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni, sia

[68] MARTONE, 1974-75, p. 124.

[69] MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Statistica delle società di mutuo soccorso e delle istituzioni cooperative annesse alle medesime. Introduzione. Anno 1885,* Roma 1888. I dati sono riportati da MARTONE, 1974-75, pp. 128-29.

[70] TREU, 1970, p. 97.

presso «società o imprese private d'assicurazione» (art. 16, secondo comma).

Infine la crescente attività regolatrice dello Stato impone una innovazione fondamentale nei rapporti con i soggetti del sistema assicurativo. È sufficiente infatti soffermarsi sulla legge 17 luglio 1898, n. 350, riguardante l'invalidità e la vecchiaia, per rilevare con chiarezza i caratteri di una nuova logica politica. L'art. 1 della legge recita: «È istituita una cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai. Essa costituisce un ente morale autonomo . . . Come ente autonomo, la detta cassa nazionale avrà una rappresentanza e un'amministrazione propria, affatto distinta da quella dello Stato».

Si tratta di un'autentica innovazione politica che crea una amministrazione parallela rispetto a quella dello Stato, attraverso la quale vengono imposte ai soggetti delle provvidenze assicurative nuovi rapporti politici: non più quelli della solidarietà mutualistica, bensì quelli di partecipazione e rappresentanza all'interno di un ente autonomo costituito dallo Stato [71].

Dalle associazioni di interessi organizzate su base mutualistica alla tutela degli interessi all'interno di un'amministrazione creata dallo Stato: questo il mutamento nella logica della politica sociale di fine secolo.

All'art. 23 si legge infatti: «Successivamente saranno pure chiamati a far parte del consiglio di amministrazione, nella proporzione di 1/4 dei suoi componenti, rappresentanti degli operai iscritti nella cassa». Si parla di rappresentanza, mentre in realtà per ora si tratta solo di partecipazione, giacché non viene prevista alcuna procedura di elezione o designazione dei rappresentanti. Si assiste comunque ad una organizzazione degli interessi sociali attraverso la loro partecipazione ad un istituto amministrativo autonomo voluto dallo Stato. È dunque all'amministrazione — ad una amministrazione indiretta

[71] Treu, 1970, p. 103.

— che spetta un ruolo decisivo nella soluzione della questione sociale mediante l'incorporamento amministrativo degli interessi. Esso rappresenta altresì l'avvio di un processo di integrazione del movimento operaio che si compie attraverso l'amministrazione (un'«integrazione amministrativa»).

Per rappresentare questo processo può essere impiegato un modello di tipo corporativo che consente di rappresentare il funzionamento di un sistema politico in cui i diversi interessi sociali partecipano alla attuazione della volontà politica, originariamente in posizione subordinata, a livello amministrativo, e progressivamente, come vedremo, fino a limitare i poteri degli organi sovrani.

7. *Gli infortuni sul lavoro: l'influenza della legislazione tedesca e l'originalità del «modello italiano»*

Nella formazione della nostra legislazione sociale una particolare importanza riveste la problematica connessa alla tutela contro gli infortuni, giacché consente di mettere in luce il graduale superamento della concezione liberale della politica sociale e il progressivo riconoscimento della necessità dell'intervento dello Stato. Il dibattito si svolge in un lungo arco di tempo — dagli inizi degli anni Ottanta fino alla approvazione della assicurazione obbligatoria nel 1898 —, un periodo durante il quale si assiste dapprima alla strenua difesa dei principi del diritto comune e alla loro riproposizione insieme all'ipotesi di una libera previdenza e, infine, al loro abbandono per realizzare pienamente l'istituzione di una assicurazione obbligatoria.

Nel dibattito vengono principalmente affrontati due problemi tra loro strettamente connessi: quello della responsabilità e quello della assicurazione. Dapprima si tenta di affermare la insostituibilità del principio della responsabilità civile, così come viene posto dall'art. 1151 del Codice

civile del 1865 che stabilisce la colpa di colui «che arreca danno ad altri», ma in seguito si finisce col riconoscere che esso è del tutto inadeguato per far fronte all'alto numero di infortuni prodotti dalla nuova organizzazione industriale e dovuti dunque non solo a colpa, ma anche a caso fortuito, forza maggiore o colpa dell'operaio stesso.

Si dovrà pervenire alla categoria di rischio professionale, ossia al riconoscimento del fatto oggettivo della organizzazione industriale come fonte di infortuni, per avviare a soluzione la questione. Sulla base di questo complesso svolgimento teorico si realizza altresì l'affermazione politica di uno Stato interventista che regola obbligatoriamente i rapporti di lavoro nel moderno processo industriale.

Nella relazione sul disegno di legge presentato alla Camera nella tornata del 19.2.1883 relativo alla fondazione di una Cassa nazionale per gli infortuni, Domenico Berti sottolinea l'originalità della soluzione italiana, ossia la convenzione tra istituti di credito e il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio come fondamento della Cassa di assicurazione e contrappone questa proposta alla assicurazione obbligatoria voluta da Bismarck, giacché essa annulla negli individui «il sentimento della propria responsabilità» [72]. Inoltre, aggiunge significativamente Berti, l'obbligo assicurativo renderebbe obbligatorio anche il salario dal quale si deve prelevare la quota che serve all'assicurazione. Per questi motivi «crediamo — conclude Berti — che non convenga discostarci da quei principi di libertà che informano il nostro diritto pubblico» [73].

[72] *AP, CD.* Legislatura XV — 1ª sessione 1882-83 — Documenti — Disegni di legge e relazioni. Disegno di legge presentato dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio (Berti) di concerto col Ministro delle Finanze *interim* del Tesoro (Magliani) e col Ministro dei Lavori pubblici (Baccarini) nella tornata del 19 febbraio 1883. «Approvazione della Convenzione stipulata fra il Ministro di Agricoltura, industria e commercio, e la Cassa di Risparmio di Milano e altri Istituti, per la fondazione di una Cassa Nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro», p. 3.

[73] *Ibidem.*

Particolarmente attivo nella stipulazione della convenzione tra Ministero e casse di risparmio era stato Luigi Luzzatti, che fu anche relatore della commissione parlamentare sul disegno di legge presentato da Berti. Al pari di questi Luzzatti ribadisce, richiamando le tesi espresse in un suo precedente lavoro [74], la sua ferma e tenace opposizione ai progetti di assicurazione obbligatoria di Bismarck, che egli connota come legislazione sociale di tipo s o c i a l i s t i c o .

Ad essa contrappone l'esempio inglese, che egli definisce un tipo di legislazione sociale e c o n o m i c a , fondato sulla libera previdenza delle classi lavoratrici attraverso il sistema delle casse di risparmio postali. Dal caso tedesco e inglese Luzzatti distingue anche l'esempio francese e italiano, dove «la legislazione sociale ha un carattere di s o c i a l i t à , inquantochè si propone di rafforzare con l'azione della pubblica autorità, le deficienti energie individuali» [75]. Le leggi sociali si devono infatti, a parer di Luzzatti, limitare ad assistere ed integrare la previdenza [76].

Tuttavia perché l'istituzione dell'assicurazione facoltativa abbia pieno successo in Italia occorre, secondo Luzzatti che scrive in completa sintonia con le tesi di D. Berti, che siano approvate le misure sulla responsabilità civile presentate da Berti nella stessa tornata del 19.2.1883.

Si chiarisce così pienamente il senso di questa iniziativa governativa: la cassa di assicurazione facoltativa «non rappresenta nessuna costrizione della libertà economica», ma si rivolge ad operai e imprenditori «temperando gli effetti della legge sulla responsabilità civile che è il com-

[74] LUZZATTI, 1883.

[75] *AP, CD.* Legislatura XV — 1ª sessione 1882-83 — Documenti — Disegni di legge e relazioni. Relazione della commissione composta dai deputati Luzzatti, presidente e relatore, Berti Ferdinando, segretario, De Seta, Giolitti, Chimirri, Arisi, Codronchi, Gagliardo, Martelli-Bolognini, sul disegno di legge presentato alla Camera dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio (Berti) il 19 febbraio 1883. Seduta del 4 giugno 1883, p. 2.

[76] *Ibidem,* p 7.

pletamento della assicurazione contro gli infortuni» [77]. In questo modo si eviterebbe, secondo Luzzatti, l'assicurazione obbligatoria e si salvaguarderebbe «la libertà che è sì cara».

Il disegno di legge sulla cassa di assicurazione per gli infortuni fu approvato e divenne la legge n. 1473 dell'8 luglio 1883. Al contrario il disegno di legge sulla responsabilità dei padroni era ancora in discussione quando Berti lasciò il Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio nel marzo del 1884. L'anno successivo egli pubblicò uno scritto nel quale riaffermava di essersi sempre ispirato ai principi di una libera previdenza, ed esprimeva il timore che la istituzione della Cassa per gli infortuni potesse non dar frutti, se non veniva approvato anche il disegno di legge sulla responsabilità civile.

La parte fondamentale del disegno di legge stabiliva che «il padrone è responsabile dell'infortunio se non prova che il fatto avvenne per negligenza imputabile al danneggiato o per caso fortuito o per forza maggiore» [78], giacché, aggiunge Berti, si deve chiamare «a provare, non già i poveri e gli incapaci che non provano e non proveranno mai nulla, ma i capaci ed i ricchi» [79].

Tuttavia l'inversione dell'onere della prova rappresenta un significativo abbandono del diritto comune su un punto cruciale dei rapporti tra le classi. Del resto Berti è ben consapevole che «la legislazione operaia non può stare nelle forme antiche» [80], giacché i principi giuridici del codice civile devono venire modificati da nuove considerazioni di giustizia sociale.

Ma proprio queste deviazioni dal diritto comune furono ritenute inaccettabili dalla commissione della Camera che esaminava il disegno di legge e che interpretò ogni ab-

[77] *Ibidem*, p. 15. Al riguardo si veda anche MARTONE, 1974-75, p. 135.

[78] BERTI, 1885, p. 35.

[79] BERTI, 1885, p. 37.

[80] BERTI, 1885, p. 75.

bandono dei principi del codice civile come un vantaggio accordato ad una classe. Ciononostante il disegno di legge fu approvato dalla Camera, sia pur con un esiguo scarto di voti [81], mentre al Senato la discussione fu interrotta dalla fine della sessione parlamentare.

Nel dibattito alla Camera intervenne anche M. Minghetti che, ispirandosi al modello inglese [82], contrappose la responsabilità all'assicurazione obbligatoria introdotta in Germania da un socialismo di Stato che tendeva a soffocare e «a sostituire all'azione privata quella del governo» [83]. Ma soprattutto l'obbligo assicurativo finiva, secondo Minghetti, con il produrre il risultato di attenuare nell'imprenditore la vigilanza necessaria ad impedire gli infortuni sul lavoro.

Infine contro chi paventava e rifiutava ogni deroga dal diritto comune, Minghetti osservava che si doveva comprendere che le leggi sociali tendevano «nel movimento moderno del pensiero, a passare dal diritto privato al diritto pubblico» [84], giacché l'evoluzione della società imponeva allo Stato delle precise responsabilità nei confronti delle classi lavoratrici.

Anche A. Costa interviene nel dibattito parlamentare sottolineando come gli sforzi per attuare la legislazione socia-

[81] Per una ricostruzione del dibattito parlamentare cfr. MONTELEONE, 1976, pp. 202 ss.

[82] Il riferimento al modello inglese è costante nel pensiero di Minghetti: al riguardo si veda MINGHETTI, 1882, soprattutto pp. 18 ss. Egli dichiara di ispirarsi ad una «teorica media» di cui ravvisa i principi nell'opera di G. D. Romagnosi e che rappresenta la posizione intermedia tra chi esprime «la fiducia illimitata nel lasciar fare e lasciar passare» e chi «pretende tutto dallo Stato, anzi si figura uno Stato onnipotente, che giudica e manda a sua guisa, che comparte a ciascuno uffici e premi . . .» (pp. 12-13). Per un approfondimento della problematica della «via media» nel campo delle riforme sociali si veda GHERARDI, 1983, pp. 85 ss.

[83] Intervento di M. Minghetti in *AP, CD*. Legislatura XV — 1ª sessione — Discussioni — Tornata del 15 maggio 1885, p. 13730. Su questo dibattito parlamentare e, più in generale, sugli avvii della nostra legislazione sociale cfr. SCALDAFERRI, 1986, pp. 57 ss.

[84] Intervento di M. Minghetti, *ibidem,* p. 13733.

le «tendono ad istituire un diritto nuovo sul diritto esistente»[85]. Le leggi sociali rappresentano lo svolgimento di ciò che è già stato realizzato in campo politico attraverso l'allargamento del voto e la sua estensione alle classi operaie: esse attuano nell'ordine economico ciò che è già stato introdotto nell'ordine politico.

Pur esprimendo delle riserve per la inadeguatezza della legge sulla responsabilità civile e, più in generale, per la incompletezza della legislazione sociale, Costa dichiara tuttavia di votare la legge, in quanto «sanziona il principio dell'intervento del potere legislativo nei rapporti tra capitale e lavoro»[86].

Nel 1889 Miceli, ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, affida a C. F. Ferraris l'incarico di riferire alla Commissione consultiva sulle istituzioni di previdenza e sul lavoro (era questa la prima denominazione del Consiglio della previdenza) sul modo più adeguato di riformulare le norme relative alla responsabilità civile dei padroni e degli imprenditori. È lo stesso Ferraris che ci dà notizia della vicenda in una pagina autobiografica scritta molti anni più tardi.

Egli accettò l'incarico, ma chiese di poter discutere davanti alla Commissione consultiva anche il principio della assicurazione obbligatoria. Così avvenne e nel vivace dibattito che ne seguì, Ferraris fu accusato di «voler importare metodi tedeschi o bismarckiani, di voler organizzare con coazione militaresca la previdenza»[87]. Ciononostante la relazione di Ferraris fu approvata ed egli poté predisporre il disegno di legge contenente il principio della assicurazione obbligatoria che Miceli presentò in Parlamento l'8 gennaio 1890[88].

[85] Intervento di A. Costa in *AP, CD.* Legislatura XV — 1ª sessione — Discussioni — Tornata del 16 maggio 1885, p. 13759.

[86] *Ibidem*, p. 13761.

[87] FERRARIS, 1907, p. 20.

[88] Per un'analisi della vicenda parlamentare che condusse alla approvazione della legge sugli infortuni cfr. CHERUBINI, 1977, pp. 110 ss.

La relazione di Ferraris alla Commissione consultiva appare fortemente innovativa. Egli analizza i risultati insoddisfacenti conseguiti dalla Cassa nazionale per gli infortuni: alla data del 31.12.1888 il numero degli operai assicurati era solo di 70.222. Si imponeva pertanto la necessità di una assicurazione obbligatoria la quale avrebbe giovato, secondo Ferraris, tanto ai padroni quanto agli operai. Sono i primi tuttavia che devono provvedere al risarcimento del danno subito dagli operai.

Ferraris giustifica queste affermazioni con una categoria del tutto nuova: all'imprenditore spetta l'onere della riparazione a causa del rischio professionale che egli deve subire come conseguenza della posizione che occupa all'interno dei nuovi processi di produzione industriale [89]. Tuttavia, aggiunge ancora Ferraris, sviluppando un principio della teoria economica delle assicurazioni, il contributo versato dall'imprenditore rappresenterà una componente del costo di produzione e «ricadrà, come gli altri elementi di questa, or sul produttore or sul consumatore» [90].

Infine riferendosi esplicitamente alle posizioni espresse da M. Minghetti, secondo le quali l'assicurazione obbligatoria ridurrebbe da parte di padroni e imprenditori le misure di prevenzione contro gli infortuni, Ferraris osserva che, al contrario, proprio l'indennità che graverebbe sui datori di lavoro li indurrebbe necessariamente a prendere adeguate misure preventive.

Il progetto presentato da Miceli non andò a buon fine e ad esso seguirono altri disegni di legge governativi. Nel giugno del 1895 il ministro Barazzuoli sottopose alla Camera un disegno di legge relativo agli infortuni sul lavo-

[89] FERRARIS, 1890, p. 7. V. E. Orlando dedica una recensione molto favorevole alla relazione di Ferraris, condividendone la difesa del principio della assicurazione obbligatoria e le critiche al principio della inversione della prova (ORLANDO, 1890, pp. 342-43).

[90] FERRARIS, 1890, p. 11. Per una discussione in proposito cfr. anche BALANDI, 1976, pp. 95-106.

ro, presentando il quale affermò che la lotta tra il principio della assicurazione obbligatoria e quello della responsabilità civile si era ormai concluso con la vittoria della prima [91]: era il riconoscimento della piena affermazione del modello tedesco.

Queste posizioni sono ribadite ancora più esplicitamente nella relazione di Chimirri presentata per la commissione parlamentare che esamina il disegno di legge del ministro Barazzuoli. Egli ricorda che il principio del rischio professionale, accettato ormai definitivamente dalla dottrina, era stato introdotto per la prima volta dalla Germania e dall'Austria. Esso si era reso necessario anche perché solo poco più di un terzo degli infortuni era dovuto a colpa degli operai e degli industriali, ossia poteva ricondursi a responsabilità civile, mentre il 70% era attribuibile a rischio professionale [92], e dunque al fatto oggettivo della organizzazione del lavoro nell'industria, al caso e alla forza maggiore.

La svolta che viene così impressa supera definitivamente i vecchi principi giuridici; essa rappresenta una soluzione che, come afferma Chimirri, «non si ottiene altrimenti che abbandonando le norme inflessibili del diritto privato, per far posto ai criteri dell'equità sociale, che è la giustizia applicata ad una sfera di relazioni più larghe e più complesse» [93].

L'assicurazione obbligatoria, che si fonda sul principio del rischio professionale, viene concepita da Chimirri come

[91] *AP, CD.* Legislatura XIX — 1ª sessione 1895 — Documenti — Disegni di legge e relazioni. Disegno di legge presentato dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio (Barazzuoli) — Infortuni sul lavoro — Seduta del 13 giugno 1895, p. 2.

[92] *AP, CD.* Legislatura XIX — 1ª sessione 1895 — Documenti — Disegni di legge e relazioni. Relazione di Chimirri sul disegno di legge presentato dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio (Barazzuoli) nella seduta del 13 giugno 1895 — Infortuni sul lavoro — Seduta del 4 dicembre 1895, p. 3.

[93] *Ibidem.*

una sorta di transazione tra le ragioni del diritto e le necessità sociali portate dall'industria moderna. Essa si impone anche a causa degli insoddisfacenti risultati conseguiti dalla Cassa nazionale: 129.000 operai assicurati su due milioni circa di occupati alla fine del 1894 [94].

L'assicurazione rappresenta le ragioni della n e u t r a l i t à e della p r e v i d e n z a contro quelle dell'ingiustizia e del sospetto racchiuse nella categoria di presunzione di colpa. I vantaggi del nuovo sistema erano stati chiaramente intuiti da Bismarck che Chimirri elogia espressamente [95].

La crisi della ideologia liberale qui si fa palese in quanto essa deve abbandonare i principi individualistici che la connotano, per aprirsi alle nuove necessità sociali.

«Si può in nome dei principi liberali discutere e impugnare il concetto dell'obbligatorietà; ma le obiezioni teoriche perdono ogni valore di fronte agli insegnamenti dell'esperienza ed alle nuove necessità che costringono il diritto pubblico a piegare la rigidità dei suoi principi per adattarli ai nuovi incalzanti fenomeni sociali» [96].

Anche questo disegno di legge non ebbe fortuna: fu approvato dalla Camera, ma il Senato gli oppose un controprogetto che eliminava l'assicurazione obbligatoria e che indusse il nuovo ministro Guicciardini, esponente della sinistra moderata nel governo Di Rudiní, a ritirarlo e ad affidare nuovamente a C. F. Ferraris il compito di presentare una relazione al Consiglio della Previdenza per riesaminare l'intera questione degli infortuni.

Ferraris si attribuisce legittimamente il merito di aver introdotto il principio dell'assicurazione obbligatoria nel progetto presentato da Miceli alla Camera nel 1890 — «progetto che servì di fondamento a tutti gli ultimi lavori

[94] *Ibidem*, p. 6.
[95] *Ibidem*.
[96] *Ibidem*.

legislativi» [97]. Egli sostiene che il nostro codice del 1865 derivato dal codice francese, non conosce la figura del moderno imprenditore e dunque è del tutto inadeguato a regolare l'organizzazione del processo industriale. Con chiarezza Ferraris pone le alternative tra cui bisogna scegliere: o responsabilità civile senza assicurazione o rischio professionale senza responsabilità civile [98].

La legislazione tedesca — che rappresenta il costante punto di riferimento di Ferraris — aveva soppresso la responsabilità civile e la ammetteva, secondo l'art. 95 della legge sugli infortuni del 6.7.1884, solo nel caso di infortunio causato dolosamente. Su questa base egli critica la soluzione del progetto Barazzuoli-Chimirri adottato dalla Camera il 27.5.1896, perché fa confusione tra colpa grave in senso civile e dolo in senso penale [99].

Infine Ferraris ricorda i vantaggi dell'assicurazione obbligatoria citando le statistiche pubblicate da Bödiker, presidente dell'Ufficio imperiale germanico, che mostra come, dopo l'approvazione dell'assicurazione, in Germania siano state introdotte dagli industriali tedeschi molte misure preventive contro gli infortuni [100].

Il principio della obbligatorietà, contenuto nella relazione di Ferraris, viene approvato dal Consiglio della previdenza e il ministro Guicciardini presenta un nuovo disegno

[97] FERRARIS, 1897 (b), p. 6.

[98] FERRARIS, 1897 (b), p. 50.

[99] FERRARIS, 1897 (b), p. 60. Commentando le tesi di Ferraris, scrive G. Solari: «A quelli che difendevano la responsabilità come mezzo efficace di stimolo all'attività preventiva o in omaggio al diritto comune, propose una soluzione nuova e pratica fondata sulla distinzione tra colpa civile e penale l'una definita dal Codice Civile (art. 1151) l'altra dal Codice Penale (art. 371 e 375).
Il Ferraris proponeva e il Consiglio di Previdenza accolse, che tutti gli infortuni procedenti da caso fortuito o da colpa dell'operaio sia civile che penale, dovevano essere compresi nella assicurazione obbligatoria; mentre ogniqualvolta l'infortunio coinvolgeva la responsabilità penale dell'imprenditore e suoi dipendenti, la responsabilità civile, con tutte le sue conseguenze doveva risorgere» (SOLARI, 1899, p. 71).

[100] FERRARIS, 1897 (b), p. 80.

di legge che, accolto dal Senato e dalla Camera, diviene infine la legge n. 80 del 17 marzo 1898 [101].

Essa rappresenta un sicuro progresso rispetto alla legge del 1883. Ma essa costituisce anche una significativa trasformazione dell'ideologia liberale che, spinta dalle necessità della questione sociale e dalla inadeguatezza della soluzione «individualistica» degli anni Ottanta, finisce con l'accogliere il principio della obbligatorietà introdotto dalla politica sociale bismarckiana. Il riformismo liberale si incontra con il moderno conservatorismo tedesco.

Le disposizioni del codice civile vengono abbandonate, in quanto nella nuova legge non viene accolto il principio della responsabilità civile se non per «coloro che siano assoggettati a condanna penale per fatto dal quale l'infortunio è derivato» (art. 22). La responsabilità si è risolta pienamente nell'obbligo della assicurazione [102] (art. 6).

La legge che ne risulta è assai vicina al modello tedesco, ma esprime anche una soluzione che si presenta con una sua specifica originalità e che induce a riconoscere gli elementi propri di un modello italiano. Scrive infatti G. Solari:

«Posta in raffronto colle leggi emanate sugli infortuni nei varii stati di Europa, la legge italiana risente dell'influenza della legislazione tedesca, da cui tolse il principio dell'assicurazione obbligatoria. D'altro canto la libertà di scelta dell'istituto assicuratore, una certa varietà nei modi di assicurazione, il mantenimento entro certi limiti della responsabilità civile, la tendenza a conciliare le diverse tendenze, la ravvicinano a paesi che, come la Francia, non

[101] S. Hernandez afferma che la legge rappresentò il primo vero passo verso un sistema di legislazione sociale in Italia. «L'introduzione del principio del rischio professionale, per un paese come l'Italia, nel quale la tradizione romanistica (e sarebbe meglio dire giustinianea, ché il diritto romano classico rifuggiva dagli schemi), spesso valida, rischia talvolta di costringere entro schematicismi la realtà che si evolve, deve senz'altro considerarsi rivoluzionaria» (cfr. HERNANDEZ, 1965, p. 31). Hernandez afferma tuttavia che la legge aveva ancora dei limiti ben individuabili: in particolar modo, il fatto di aver del tutto ignorato il problema delle malattie professionali (p. 32).

[102] Per un'analisi della legge del 1898 si veda CHERUBINI, 1977, p. 115.

seppero interamente sottrarsi alle influenze giuridiche e alle tradizioni del passato. Di qui il suo carattere di soluzione mista: essa non segue un principio unico, per quanto diverso, come la Germania e l'Inghilterra [103], ma in essa si scorge lo sforzo di conciliare il principio giuridico del rischio col principio economico-sociale dell'assicurazione. Con tutto ciò la legge italiana presenta nel suo insieme una fisionomia particolare, che la distingue da tutte le altre leggi emanate sugli infortuni [104]. Lo stesso sforzo di far coesistere sulla stessa base senza distruggersi principii opposti, costituisce già per sé solo un carattere spiccato di originalità, il quale si accentua nella tendenza costantemente seguita, di far procedere di pari passo la prevenzione e la riparazione degli infortuni, facendo dell'una mezzo e condizione per gli scopi dell'altra» [105].

La realizzazione della legge del 1898 rappresenta il punto d'approdo di un processo che si conclude con l'affermazione di uno Stato che, superando i limiti posti dalla ideologia liberale, comincia concretamente ad intervenire nei rapporti privatistici regolando una materia fondamentale come quella dei rapporti contrattuali tra capitale e lavoro.

Ciò avviene secondo modalità che configurano la peculiarità del «modello italiano». Scrive ancora Solari:

[103] La legge che regolava gli infortuni in Inghilterra fu emanata il 6 agosto 1897. Essa non mutava in nulla il diritto precedente se non per l'imposizione del pagamento di una indennità fissa a favore dell'operaio da parte dell'imprenditore in caso di infortunio. Ma era altresì previsto che l'operaio perdesse il diritto all'indennità nel caso di violazione degli obblighi che gli incombevano; cfr. SOLARI, 1899, p. 40. L. Rava sostiene che l'esempio inglese «rafforzò la tendenza italiana, e giovò a far passare la legge» (RAVA, 1898-99, p. 221).

[104] In modo particolare va sottolineata la diversità del modello italiano rispetto a quello tedesco per ciò che riguarda l'organizzazione amministrativa dell'assicurazione: mentre in Germania essa si basava, come abbiamo visto, secondo la legge 6 luglio 1884, su corporazioni professionali che fondavano un sistema di mutualità tra gli imprenditori dei diversi rami industriali (art. 9), al contrario in Italia l'assicurazione doveva farsi presso la Cassa nazionale di assicurazione, ovvero presso «società o imprese private d'assicurazione» (art. 16, l. 17.3.1898). In Italia non viene dunque introdotta la soluzione corporativa che caratterizza il modello tedesco. Sugli aspetti corporativi del modello tedesco ci soffermeremo diffusamente nel capitolo III.

[105] SOLARI, 1899, p. 78.

«Mentre la Germania tende di preferenza a modellare le sue leggi sociali secondo un nuovo ideale dello Stato e secondo le nuove aspirazioni collettivistiche, mentre l'Inghilterra mira a risolvere i problemi sociali mediante un opportuno e graduale allargamento dell'ideale individualista, convinta che l'utile individuale bene inteso e bene applicato deve confondersi coll'utile di tutti, le nazioni latine, e soprattutto l'Italia, distinguendo e valutando al loro giusto valore gli interessi del tutto, e i diritti dell'individuo, convergono i loro sforzi nel farli coesistere, nel dare ad entrambi la debita parte, nel ristabilire quell'equilibrio di elementi che è condizione di tranquillità sociale» [106].

8. *Decentramento amministrativo e nuova razionalità amministrativa*

S. Romano riconosce con chiarezza la necessità delle nuove strutture amministrative: «La vera ragione — scrive — per cui solo ai nostri giorni potea sorgere la nozione del decentramento amministrativo è la grande estensione acquistata da quella attività dello Stato che comunemente viene detta sociale» [107]. Romano fornisce una tipologia del decentramento che ricalca strettamente quella fornita da von Stein nella sua *Verwaltungslehre*. Così distingue: *a*) il decentramento burocratico (l'amministrazione dello Stato); *b*) il decentramento autarchico (gli enti locali dotati di vera e propria personalità), e suddivide quest'ultimo in: b.1) decentramento autarchico territoriale (i comuni e le province) e b.2) decentramento autarchico istituzionale (istituti o in genere persone di diritto pubblico senza base territoriale) [108].

Il decentramento si spiega dunque con il moltiplicarsi delle funzioni dello Stato che non possono essere demandate alla sola amministrazione diretta; alla amministrazione dello Stato si affianca una amministrazione che persegue scopi di immediata utilità. Ma ciò non significa —

[106] SOLARI, 1899, p. 79. In proposito cfr. FIRPO, 1974, p. XII.
[107] ROMANO, 1897, p. 21.
[108] ROMANO, 1897, pp. 16-17.

Romano sottolinea subito il problema — che si produca una divisione della sovranità, giacché l'amministrazione continua sempre ad essere amministrazione statale e il decentramento non riguarda mai la costituzione, ma solo l'amministrazione dello Stato [109]. In altri termini il decentramento, per Santi Romano, si dà sempre entro i limiti del *Rechtsstaat* [110].

C. F. Ferraris polemizza con S. Romano in quanto non ne condivide la classificazione tipologica del decentramento e, precisamente, la distinzione tra decentramento autarchico territoriale e autarchico istituzionale, giacché ritiene che il decentramento non abbia alcuna relazione con l'autarchia istituzionale. Istituti vengono denominati da Ferraris gli enti che costituiscono l'amministrazione diretta dello Stato e istituzioni pubbliche quelli che compongono l'amministrazione indiretta (o meglio delegata), ma la distinzione appare subito sostanziale, giacché Ferraris sembra configurare queste seconde come una sorta di tendenziale autoamministrazione: «talvolta lo Stato rinunzia perfino alla vigilanza, concedendo assoluta libertà di gestione (cito ad es. la Cassa nazionale di assicurazione degli operai per gli infortuni sul lavoro e le società di muto soccorso riconosciute)» [111].

Lo Stato dunque per non gravarsi di un carico eccessivo di funzioni, delega la gestione di alcune di esse ad amministrazioni speciali, le quali presentano aspetti che sono del tutto estranei all'amministrazione dello Stato. Così l'autarchia locale riguarda tutti i cittadini, mentre le istituzioni autarchiche riguardano solo particolari gruppi di persone. La prima persegue una pluralità di scopi, le seconde hanno, di regola, uno scopo unico e, soprattutto, mentre la prima è una amministrazione permanente, «le seconde sorgono, mutano di forma e di composizione,

[109] ROMANO, 1897, p. 21.
[110] Cfr. TESSITORE, 1963, p. 193.
[111] FERRARIS, 1898, p. 6.

scompaiono secondo i bisogni sociali e le manifestazioni dell'attività dei cittadini» [112].

All'amministrazione monolitica, permanente, gerarchica, fondata sulla competenza dei funzionari, si affianca un diverso tipo di amministrazione che muta «secondo i bisogni sociali» e che interessa solo gruppi specifici di cittadini: si tratta di una sorta di amministrazione di scopo, dove gradualmente la presenza dello Stato si attenua e sempre maggiore spazio acquistano gli interessi organizzati. I generici «rappresentanti degli operai» cui fa riferimento il testo di legge del 17 luglio 1898, n. 350 diventeranno infatti le «principali organizzazioni operaie», ossia le organizzazioni sindacali ormai saldamente affermatesi, espressamente richiamate (all'art. 5) dalla legge 28 marzo 1912, n. 304 sulla Cassa nazionale di assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, che prevede la nomina ministeriale, ma anche la designazione da parte delle organizzazioni degli operai [113].

Le associazioni di diritto privato vengono dunque incorporate in istituzioni di diritto pubblico all'interno delle quali provvedono alla tutela amministrativa degli interessi: questo il processo seguito da quel «movimento sociale» insorto tra Otto e Novecento, al quale le istituzioni di diritto pubblico si sono andate «stentatamente adattando» [114].

Le analisi fin qui svolte hanno affrontato alcuni precisi problemi connessi con la cosiddetta "questione sociale": in primo luogo, il modo con cui essa è stata trattata dalle scienze e principalmente dalla scienza dell'amministrazione; in secondo luogo, le trasformazioni istituzionali che in campo amministrativo, soprattutto attraverso le assicurazioni sociali, sono state realizzate per la sua soluzione.

All'amministrazione viene affidato il compito di mediare

[112] FERRARIS, 1898, p. 11.
[113] TREU, 1970, p. 106.
[114] ROMANO, 1910, p. 15.

tra i diversi interessi che si formano nell'ambito della società: un compito fondamentale, dall'adempimento del quale dipende la salvaguardia dell'unità politica dello Stato di diritto.

In realtà ciò cui si assiste è la nascita di una amministrazione che non è più, come osservava Orlando, l'«attuazione della sovranità dello Stato», bensì un complesso insieme di interventi per il soddisfacimento dei bisogni che insorgono all'interno della società. L'amministrazione appare divisa tra due principi contraddittori: da una parte, la rispondenza alle norme, dall'altra, la conformità ai fini imposti da bisogni e interessi sociali.

Sopravvive l'unità formale dello Stato, ma si afferma una nuova razionalità materiale, i cui principi devono essere rintracciati nella logica che presiede ai rapporti esistenti nella pluralità delle forze della società. Fallisce dunque il tentativo di realizzare una disciplina amministrativa della complessa realtà sociale: la personalità dello Stato si frantuma, giacché la composizione degli interessi comincia a pervaderne non solo la struttura amministrativa, ma anche l'ordine politico, come mostrerà, nei capitoli seguenti, l'analisi dei mutamenti delle forme della rappresentanza e l'indagine sulle nuove relazioni che si instaureranno all'interno del sistema politico.

Più in generale si può affermare che le riforme sociali avviate dallo Stato liberale, ben lungi dal tradursi in una conservazione dello *status quo*, non riuscirono a risolvere le contraddizioni che si erano aperte tra la società civile e l'ordinamento giuridico e politico e, per la loro inadeguatezza, contribuirono, come vedremo, ad alimentare l'instabilità dello Stato di diritto.

Capitolo terzo

Questione costituzionale e politica sociale nell'epoca bismarckiana

1. *I modelli della politica bismarckiana*

Nella recente storiografia tedesca è stata discussa l'utilità e la validità dei modelli per interpretare la politica bismarckiana. O. Pflanze ha osservato che il ricorso ai modelli è tanto più problematico, quanto più esiguo è il numero di persone che deve essere analizzato, giacché in tal caso diventa difficile escludere ciò che è atipico [1]. Questo problema emerge particolarmente quando si vuole applicare un modello al caso di una persona sola: in ciò consistono i limiti dei modelli applicati alle scelte politiche operate da O. von Bismarck.

Il modello della «integrazione negativa» e quello della *Sammlungspolitik* sono quelli che più direttamente si riferiscono al sistema delle alleanze voluto da Bismarck per la realizzazione dei suoi obiettivi politici. Secondo il primo dei due modelli Bismarck ha utilizzato, volta a volta, una determinata aggregazione politica contro precisi nemici del Reich: così fu contro i cattolici in occasione del *Kulturkampf*, così fu in seguito contro i socialdemocratici [2]. In realtà l'individuazione di un «nemico del Reich»,

[1] PFLANZE, 1982, p. 597.

[2] Il modello della integrazione negativa come processo di integrazione vissuto da una maggioranza contro una minoranza si trova, ad es., in SAUER, 1968², pp. 407-436. Più precisamente Sauer scrive che la maggioranza viene trascinata in un conflitto contro una minoranza che si presuppone forte abbastanza da apparire un pericolo e tuttavia troppo debole per esserlo veramente. «In questo modo — scrive Sauer — la maggioranza si vede spinta ad un processo di integrazione precario, e anche la minoranza sottostà ad un tipo di integrazione secondaria, in

che mutava nelle diverse contingenze politiche, serviva a coprire lo scopo reale che con gli alleati del momento Bismarck intendeva raggiungere: ad es. nel caso del *Kulturkampf*, la germanizzazione dei territori dell'est e la stabilizzazione dei confini orientali [3]. In questo schema è comunque sempre ravvisabile un «in-group» composto dalle forze politiche raccolte attorno ad un disegno politico, e un «out-group» rappresentato dagli avversari politici [4].

Tuttavia il modello della integrazione negativa, fondato sulla individuazione di un «nemico del Reich», non è sufficiente per spiegare la costellazione del potere che Bismarck seppe creare soprattutto attraverso l'attuazione della politica doganale. Per interpretare questa importante realizzazione è stato utilizzato il modello della *Sammlungspolitik* [5], che esprime quella vasta coalizione di interessi che egli riuscì a conseguire tra l'élite dei proprietari terrieri e le nuove élites dell'industria e della finanza

quanto, sebbene combattuta, essa viene nondimeno costretta a rimanere nella comunità collettiva [Gesamtverband]» (p. 430). Anche Wehler ha utilizzato questo modello in WEHLER, 1973 (a). Egli scrive: «Bismarck utilizzò la contraddizione socio-psicologica primordiale di "in-group" e "out-group" e stilizzò i conflitti interni in maniera tale da poter guidare una maggioranza di elementi "fedeli al Reich" contro una minoranza di "nemici del Reich" che dovevano apparire come un "serio pericolo", senza essere però in grado di mettere seriamente in questione il sistema complessivo» (p. 104).

[3] PFLANZE, 1982, p. 571.

[4] PFLANZE, 1982, p. 576.

[5] Cfr. STEGMANN, 1970, pp. 13-4. Stegmann ricorda che l'analisi del fenomeno della *Sammlungspolitik* si deve all'opera di KEHR, 1930. *Sammlungspolitik* è «l'ideologia del compromesso dei settori dominanti dell'industria e dell'agricoltura che aveva il proprio fondamento nel comune... calcolo antiliberale e antisocialista» (STEGMANN, 1970, p. 13). Si tratta di una categoria la cui applicazione si è rivelata fruttuosa per interpretare la storia sociale del *Kaiserreich* a partire dal 1879. H. U. Wehler ha evidenziato le implicazioni politiche della *Sammlungspolitik*: «Per difendere l'*Obrigkeitsstaat* autoritario... e, d'altra parte, per seguire l'inarrestabile sviluppo dell'economia industriale tedesca, la *Sammlungspolitik* tra grande industria e grandi proprietari agrari rimane uno dei più importanti risultati della fase di crisi dal 1873 al 1879, il fondamento della politica del Reich» (WEHLER, 1972, p. 498).

(ma che non escludeva la salvaguardia degli interessi dei lavoratori) e che gli permise di introdurre la politica di protezione doganale.

Ma il modello della *Sammlungspolitik* inteso solo come coalizione di interessi, realizzata attraverso la politica di protezione doganale, non consente di comprendere il reale obiettivo politico di Bismarck, che era quello di attuare una politica fiscale in grado di elevare le imposte indirette nel Reich e di ridurre le imposte dirette in Prussia le quali avevano approfondito le distanze tra i diversi settori della società [6].

«Se il concetto di Sammlungspolitik — conclude O. Pflanze — deve avere un qualche significato per la descrizione della politica di potere di Bismarck, esso deve essere impiegato in un senso molto più ampio. Lo scopo politico e sociale fondamentale di Bismarck era quello di conservare l'antico *Establishment* prussiano (cioè proprietari fondiari, nobiltà e monarchia, corpo degli ufficiali, ceto dei funzionari e chiesa protestante) attraverso una estensione della sua base sociale e politica, senza tuttavia sopprimere il suo controllo su indispensabili posizioni di potere politico. Perciò egli si sforzò di inserire nell'*Establishment* la nuova élite dell'industria e della finanza» [7].

La politica seguita da Bismarck nei confronti della complessa composizione dei diversi interessi sociali apparteneva dunque ad un più vasto disegno che, come vedremo, mirava a bloccare il passaggio da una sorta di semi-assolutismo ad un sistema di governo democratico.

Per comprendere la politica bismarckiana si impone pertanto un'analisi del contesto costituzionale all'interno del quale essa si svolse.

[6] PFLANZE, 1982, p. 581.
[7] PFLANZE, 1982, p. 582.

2. *Principio monarchico e principio democratico-rappresentativo*

O. Hintze scriveva nel 1911 che «la costituzione prussiana era certamente basata ... sulla forma di governo monarchico-costituzionale; ma naturalmente alla fine tutto dipendeva dalla prassi di governo» [8]. In altri termini sarebbe stata l'azione governativa a determinare l'affermazione di un governo parlamentare o di un governo di tipo monarchico.

Infatti la costituzione prussiana del 1850 non affermava il predominio di nessuna delle due forme di governo. L'art. 62 stabiliva che «il potere legislativo veniva esercitato insieme [gemeinschaftlich] dal re e dalle due camere». Furono pertanto la potente impronta lasciata dalla stabilità del governo e gli inaspettati successi di Bismarck «a spiegare il consolidamento del sistema monarchico-costituzionale in Prussia e il suo ampliamento nell'impero tedesco» [9].

Si afferma dunque un governo che non è espressione del parlamento, ma che trova il suo fondamento nel principio monarchico; un governo che si pone come rappresentante dello Stato contro gli interessi espressi dai partiti. Mentre infatti in Inghilterra Stato e società sono concepiti insieme, secondo Hintze, nella categoria di «political society» [10], al contrario in Germania i partiti sono espressione di interessi economici o di orientamenti confessionali. Per questo, egli conclude, nel sistema parlamentare i partiti governano direttamente, mentre «nel sistema monarchico-costituzionale, essi esercitano al più un'influenza» [11].

[8] HINTZE, 1911, p. 37.

[9] HINTZE, 1911, p. 40.

[10] Si consideri, ad es., che Locke parla di «società civile o politica», in LOCKE, 1690, pp. 298 ss.

[11] HINTZE, 1911, p. 42.

In Germania si realizza dunque una forma di governo il cui fondamento è rappresentato dal principio monarchico, che ha tratto la propria legittimazione dall'aver operato per la costruzione dello Stato nazionale tedesco.

Wehler ha sottolineato non tanto i meriti della monarchia, quanto piuttosto il tipo di forma di governo da essa realizzato: la monarchia ha rappresentato «un apparente costituzionalismo autocratico e semiassolutista» [12] avendo escluso il parlamento dal controllo sugli elementi fondamentali della gestione del potere — l'esercito, la diplomazia, la burocrazia. La concezione di Huber secondo la quale la monarchia costituzionale rappresentò un'autonoma forma politica in cui era stato superato il contrasto tra principio monarchico e principio rappresentativo [13], appare pertanto a Wehler solo una manifestazione di nostalgia per una forma di Stato sostanzialmente autoritaria.

Al di là dei possibili giudizi di valore, ciò che deve essere chiarito è se la monarchia costituzionale tedesca sia stata un autonomo tipo costituzionale o invece se abbia rappresentato una forma di transizione dalla monarchia alla sovranità popolare [14].

Si può probabilmente affermare, che né nella costituzione prussiana del 1850, né nella costituzione del Reich del 6 aprile 1871 si realizzò il principio monarchico, così come era stato formulato nelle precedenti costituzioni sud-tedesche del 1818-20, secondo le quali l'intero potere dello

[12] WEHLER, 1973 (a), p. 72. Wehler ritiene non infondata anche la definizione di «semiassolutismo monarchico anacronistico» formulata da BRACHER, 1964⁴, p. 11.

[13] Huber scrive che un giudizio imparziale «non negherà al costituzionalismo il rango di modello sistematico di una forma politico-costituzionale autonoma» e che dunque «il costituzionalismo tedesco è stato per il suo tempo una soluzione adeguata della questione costituzionale tedesca» (HUBER, 1957-1984, III, p. 11). In proposito si veda l'analisi svolta da TOMMASI, 1987.

[14] BÖCKENFÖRDE, 1972, p. 147.

Stato spettava al monarca [15], cui si opponeva una rappresentanza popolare ripartita in forme cetuali [16].

Come abbiamo osservato infatti, tanto nella costituzione prussiana, quanto nel Reich tedesco il potere legislativo era ripartito tra monarchia e rappresentanza nazionale [17]. Il *Reichstag* partecipava alla legislazione (artt. 5, 23 RV), approvava il bilancio (art. 69 RV) e ratificava i trattati internazionali (art. 11 RV). Il monarca partecipava al potere legislativo e disponeva non solo di veto sospensivo, ma anche di veto assoluto (artt. 5, 37 RV). Tuttavia il *Reichstag* fu competente solo per «gli interessi sociali e personali del cittadino», mentre le questioni statali e politiche, l'amministrazione e l'esercito furono riservati al diritto di ordinanza del monarca [18].

Ciononostante si verificò il fatto che il governo consentì di regolare per via legislativa anche materie ad esso riservate e, in tal modo, gradualmente «il principio democratico si radicò nella forma monarchica dello Stato» [19]. Anche l'esito del conflitto costituzionale prussiano rese inoppugnabile per il futuro l'interpretazione liberal-costituzionale del *Budgetrecht*.

[15] Brunner facendo riferimento alla costituzione bavarese del 1818 così definisce il principio monarchico: «Il principio monarchico afferma dunque che, come nell'assolutismo continentale di stampo antico, il potere statale unitario si trova nelle mani del sovrano» (BRUNNER, 1956, p. 193).

[16] Le costituzioni degli Stati della Germania meridionale — Baviera, Baden, Württemberg, Assia-Darmstadt — prevedevano un sistema rappresentativo composto sia da camere formate da membri per nascita, oppure nominati dal sovrano o dalle corporazioni, sia da camere elette dai cittadini secondo criteri censitari. Le camere tuttavia non avevano l'iniziativa di legge e non disponevano del diritto di autoconvocazione; cfr. FENSKE, 1987, pp. 161-62.

[17] Riteniamo di poter rendere *Volksvertretung*, oltre che con la traduzione letterale — rappresentanza del popolo o popolare — anche con rappresentanza «nazionale». Sull'interpretazione di *Volksvertretung* come rappresentanza nazionale (*Nationalrepräsentation*), ossia come rappresentazione (*Repräsentation*) dell'unità nazionale a partire dall'epoca del Vormärz, cfr. SCHEUNER, 1977, pp. 298-301 e DRATH, 1968, pp. 269-270.

[18] BÖCKENFÖRDE, 1972, p. 151.

[19] BÖCKENFÖRDE, 1972, p. 151.

Sulla base di questi elementi è possibile concludere con Böckenförde che il significato della monarchia costituzionale consisteva «nella possibilità di un continuo passaggio, fondato su di una serie di compromessi, dal governo monarchico a quello parlamentare, dalla monarchia alla sovranità popolare» [20]. Bismarck tentò costantemente di opporsi a questa trasformazione.

Il governo monarchico risultava da una complessa costruzione. Bismarck aveva concepito il *Bundesrat* come governo del Reich che ricorreva per il disbrigo degli affari ai ministeri prussiani [21]. Il sistema ruotava attorno al cancelliere al quale secondo l'art. 15 RV spettava «la presidenza del *Bundesrat* e la direzione politica». Il governo monarchico si fondava non sulla fiducia del parlamento, bensì su quella del monarca, il quale nominava il cancelliere.

L'opera politica di Bismarck, pur così innovativa (è sufficiente pensare all'introduzione del suffragio universale, le cui motivazioni vanno tuttavia ricercate in un disegno conservatore) al punto che si può parlare di «modernità conservatrice» [22], riceve il suo significato come salvaguardia della forma di governo monarchico-costituzionale: di qui discendono il suo rifiuto della prospettiva di una monarchia parlamentare e, dunque, della responsabilità parlamentare dei ministri e, come sottolinea Boldt, il suo tentativo di svuotare «le iniziative di legge parlamentari mediante l'istituzione di uno *Staatsrat* o di un *Volkswirtschaftsrat* orientato sull'idea di una monarchia cetual-professionale» [23].

Ma l'istituto monarchico mancava di legittimità. La fine

[20] Böckenförde, 1972 p. 159. Sul tema della parlamentarizzazione del governo del Reich si veda il classico Weber, 1918, soprattutto il capitolo V, «Parlamentarizzazione e democratizzazione», pp. 95 ss.

[21] Boldt, 1970, p. 125.

[22] Boldt, 1970, p. 132.

[23] Boldt, 1970, p. 128.

della investitura per grazia divina lo aveva reso un «fatto storico» [24], che un fallimento del monarca avrebbe coinvolto nella propria rovina [25]. Le giustificazioni della monarchia potevano ormai essere rinvenute solo nella assunzione di nuovi compiti dello Stato, come ha mostrato la concezione della «monarchia sociale» di L. von Stein.

3. *Il sistema degli interessi e la politica sociale*

La crisi del 1873 [26] e la grande depressione che ne seguì rappresentarono le condizioni per il graduale abbandono di una politica di tipo liberistico. Esse segnarono l'avvio di un vasto processo di riorganizzazione industriale per far fronte alla concorrenza estera e furono caratterizzate da un inasprimento dei conflitti sociali.

Ma soprattutto tra le conseguenze della depressione vi fu, come scrive Stürmer, una radicale trasformazione dei partiti e del parlamento. Si polarizzò la lotta politica e i partiti si legarono sempre più a precisi raggruppamenti di interessi (questo fu il caso ad es. del partito conservatore tedesco fondato nel 1876 e della socialdemocrazia fortemente ancorata ai sindacati). «I vecchi ideali liberal-parlamentari diventavano estranei agli strati dirigenti industriali e della borghesia colta. La crisi economica e la paura delle agitazioni sociali trasformarono il parlamento in una borsa dove si quotavano gli interessi organizzati» [27]. Ma agli interessi che si andavano organizzando nella società civile si rivolgerà, come vedremo, anche il sistema di potere bismarckiano in funzione antiparlamentare.

Alla crisi seguì la diffusione di un vasto impoverimento della popolazione e un conseguente aggravio degli oneri a

[24] BÖCKENFÖRDE, 1972, p. 160.

[25] BRUNNER, 1956, p. 196.

[26] Cfr. GERSTENBERGER, 1982, pp. 16 ss.

[27] STÜRMER, 1983, p. 286. Sulla concorrenza tra partiti e interessi organizzati cfr. anche GALL, 1980, p. 526.

carico delle amministrazioni cittadine cui esse avrebbero potuto far fronte solo con un forte inasprimento fiscale [28].

È all'interno di questo contesto che va posta la questione della politica sociale, la quale deve essere concepita come il risultato di un progetto governativo strettamente connesso con i piani concepiti da Bismarck di riforma fiscale e di consolidamento delle finanze del Reich, da cui si sarebbero dovute trarre le risorse per far fronte alle urgenze della questione sociale. Solo tenendo conto di questo insieme di variabili si può tentare di rispondere alle questioni se

> «l'assicurazione sia stata una manipolazione politica del potere o una reazione a problemi sociali, se gli elementi di disciplinamento nella soluzione della assicurazione siano riconducibili alla tradizione dello Stato autoritario, ad un senso cristiano-patriarcale del cancelliere o agli influssi di interessi sociali, infine in quale misura l'assicurazione sociale sia stata realmente opera di Bismarck e non il risultato di costellazioni politiche e dei raggruppamenti sociali che si trovavano dietro ad esse» [29].

È probabilmente la compresenza di tutte queste variabili che spiega la nascita di un fenomeno complesso come la politica sociale dell'epoca bismarckiana, piuttosto che l'evidenziazione di una sola di esse, ad es. del suo carattere strumentale di conservazione della monarchia costituzionale [30]; e certamente essa non può essere spiegata solo come la compensazione positiva della legge contro i socialisti dell'ottobre del 1878.

Dopo il congresso di Gotha del 1875 e l'unificazione dei lassalliani ed eisenachiani, Bismarck lasciò cadere le sue speranze di conquistare una parte del movimento ope-

[28] GERSTENBERGER, 1982, p. 17. Si veda anche RITTER, 1983 (a), p. 32.

[29] ULLMANN, 1979, p. 584.

[30] Ullmann attribuisce questa prospettiva a K. E. Born il quale scrive: Bismarck «realizzò la politica sociale esclusivamente per conservare l'esistente forma di Stato e di governo, la monarchia costituzionale con tutte le prerogative che essa in Germania ancora aveva» (BORN, 1972, p. 187).

raio [31]. Inoltre i successi della socialdemocrazia nelle elezioni del 1874 e del 1877 [32], in occasione delle quali essa era passata rispettivamente da 2 a 9 e da 9 a 12 mandati elettorali, avevano messo in allarme Bismarck. La legge contro i socialisti fu resa possibile dal nuovo sistema delle alleanze che egli seppe costruire in quegli anni.

Dopo la rottura con i conservatori, compiutasi nel 1872 [33], Bismarck si era avvalso di una alleanza con l'ala destra dei nazional-liberali. Nel corso del 1877 egli ebbe due incontri, nel luglio e nel dicembre, con il leader nazional-liberale R. von Bennigsen. È lo stesso Bismarck che chiarisce efficacemente nelle sue memorie le ragioni del disegno politico che perseguiva:

> «Mio scopo era rendere salda la nostra sicurezza nazionale; per l'interno suo svolgimento la nazione avrebbe tempo, quando la sua unità e quindi la sua sicurezza al di fuori fossero consolidate. A conseguire quest'ultimo fine il partito nazionale liberale era nel momento presente il più forte elemento nel campo parlamentare. Il partito conservatore, al quale avevo appartenuto nel parlamento, aveva raggiunto l'espansione geografica di cui era capace nella popolazione odierna e non portava in sé la forza di accrescimento sufficiente per diventare una maggioranza nazionale» [34].

Il tentativo di coinvolgere Bennigsen a livello governativo fallì non solo per le eccessive richieste dei nazional-liberali (che chiedevano la presenza nel governo anche di Forckenbeck e Stauffenberg i quali appartenevano all'ala sinistra del partito), ma soprattutto perché essi respingevano il progetto bismarckiano di introdurre il monopolio del tabacco [35].

Bismarck si venne così a trovare in una difficile situazione di isolamento politico nella quale giunse a pensare che

[31] RITTER, 1983 (a), p. 26.

[32] Cfr. RITTER unter Mitarbeit von M. NIEHUSS, 1980, p. 38.

[33] Si veda l'ampia ricostruzione che ne fa lo stesso Bismarck in BISMARCK, 1922, II, pp. 134-153.

[34] BISMARCK, 1922, II, p. 173.

[35] BISMARCK, 1922, II, p. 175.

maturassero anche dei tentativi di sostituirlo da parte di alcuni colleghi di governo e di membri del parlamento allo scopo di realizzare «un aggregato simile a quello del ministero Gladstone fra il liberalismo e il cattolicismo» [36].

In seguito ai due attentati al Kaiser del 1878 Bismarck riuscì ad imporre lo scioglimento del parlamento e condusse una campagna elettorale all'insegna della parola d'ordine «per una legge antisocialista e una riforma finanziaria del Reich» [37]. I risultati elettorali del 30 luglio 1878 furono caratterizzati da una sconfitta dei nazional-liberali che perdettero 29 mandati e da una avanzata dei due partiti conservatori che insieme guadagnarono 38 mandati. La socialdemocrazia perdette 3 deputati [38].

Si venne così a creare una situazione di sostanziale equilibrio tra conservatori e nazional-liberali [39] rispetto ai quali il governo poteva giocare il ruolo di arbitro. Fu una svolta decisiva segnata dalla sconfitta del liberalismo. «I nazional-liberali furono sconfitti — commenta Stürmer —. Ma con loro fallì anche, se mai vi era stata, la possibilità di condurre lo Stato bismarckiano sulla strada riformista del parlamentarismo borghese secondo il modello di Westminster» [40]. Erano così poste le premesse per la

[36] BISMARCK, 1922, II, p. 179. In realtà una tale ipotesi sembra essere del tutto infondata. L. Gall la attribuisce unicamente alla diffidenza di Bismarck «che giungeva ai fastigi delle vere e proprie idee deliranti» (GALL, 1980, p. 541).

[37] GALL, 1980, p. 543.

[38] Sulla svolta del 1878 cfr. STÜRMER, 1974, pp. 231 ss.

[39] Nella lettera a Luigi di Baviera del 12 agosto 1878, Bismarck così commenta il risultato elettorale: «Le elezioni al *Reichstag* hanno spostato il centro di gravità di questo verso destra più di quanto si credesse. La preponderanza dei liberali è diminuita ed effettivamente in proporzione maggiore di quanto le cifre lascerebbero supporre». Bismarck non perde l'occasione per ribadire il suo antiparlamentarismo: «Scopo dell'impero tedesco è la tutela del diritto; l'attività parlamentare, quando si fondò l'attuale confederazione dei principi e delle città, fu intesa come un mezzo per raggiungere lo scopo, non come scopo a se stessa. Io spero che la condotta del *Reichstag* non metterà mai i governi confederati nella necessità di trarre le conseguenze pratiche di questa legale situazione di cose» (BISMARCK, 1922, I, p. 346).

[40] STÜRMER, 1983, p. 298.

creazione di «uno Stato sociale e nel contempo autoritario, pluralistico e basato sul consenso delle masse, fondato sull'autorità dello statista carismatico» [41].

Bismarck poteva ora ottenere l'approvazione della legge contro i socialisti [42] che infatti avvenne il 18 ottobre 1878, con il voto favorevole di un blocco compatto formato da conservatori e nazional-liberali.

Dopo la legge contro i socialisti comparve in parlamento la «libera associazione economica» che poteva contare su 204 deputati. Essa era l'espressione di una alleanza tra industria e agricoltura e fu all'origine del mutamento della politica commerciale e doganale [43]. Era così aperta anche la via che condusse alla realizzazione della protezione doganale, la quale fu introdotta l'anno successivo sulla base di un diverso blocco politico formato dai conservatori, da un esiguo apporto dei nazional-liberali e dal Centro, di cui Bismarck aveva ottenuto l'appoggio grazie alla nota «clausola Franckenstein» con la quale il Reich concedeva agli Stati confederati tutte le entrate eccedenti la cifra di 130 milioni ricavati dalle nuove tariffe doganali. Il governo da allora innanzi poté realizzare la propria politica solo attraverso uno stabile scambio con gli interessi della maggioranza. Così il parlamento «fu inserito

[41] STÜRMER, 1983, p. 299.

[42] A proposito della legge sui socialisti Stürmer scrive: «Gli attentati furono solo la causa. Lo scopo vero fu il tentativo di opporre alla fine dell'ordine dei valori e del potere conservatore-preindustriale dovuta all'industrializzazione e al mutamento sociale, uno stabile ordinamento sociale ed un sistema di valori immutabile» (STÜRMER, 1974, p. 224).

[43] Böhme evidenzia il blocco che Bismarck riuscì a formare e che fu composto «dei funzionari prussiani, dell'aristocrazia terriera e della plutocrazia industriale». La svolta avviata da Bismarck nella politica commerciale e le sue implicazioni politiche rappresentano «una nuova fondazione del Reich» (BÖHME, 1966, p. 545). Si trattava tuttavia di una coalizione di interessi che racchiudeva al suo interno delle insanabili contraddizioni: l'aumento del costo della vita prodotto dai dazi agrari accrebbe il contrasto fra industriali e agrari, ma soprattutto il sistema delle alleanze di Bismarck finì col dividere la nazione in due campi, quello dei conservatori e quello dei sovvertitori dello stato (BÖHME, 1966, p. 563).

nel sistema di Bismarck: come strumento della coordinazione e dell'equilibrio tra gli interessi organizzati, per orientare in forma plebiscitaria e per manipolare l'opinione pubblica con effetti a livello di massa» [44]. Il modello bismarckiano afferma pertanto lo Stato autoritario al di sopra degli interessi dei partiti, ma alla condizione di realizzarsi come moderno Stato interventista a tutela della coalizione che lo sorregge.

La questione della politica sociale va posta all'interno della svolta segnata dalla nascita dello Stato interventista nel corso degli anni 1878-79 e sarebbe riduttivo concepirla solo come l'intervento «positivo» dello Stato rispetto alle misure repressive introdotte dalla legge contro i socialisti, anche se non mancano gli elementi che potrebbero suffragare questa tesi [45].

I contributi storiografici più recenti tendono piuttosto a sottolineare le cause sociali ed economiche del sistema assicurativo bismarckiano (G. A. Ritter), oppure lo considerano come la risposta alla crisi delle precedenti forme di politica sociale e all'insorgenza di nuovi problemi sociali (H.-P. Ullmann).

Così Ritter rileva che certamente Bismarck tentò con il sistema delle assicurazioni di togliere acqua al mulino della socialdemocrazia [46], ma invita ad indagare anche le cau-

[44] STÜRMER, 1974, p. 281.

[45] Si veda ad es. il notissimo messaggio imperiale del 17 novembre 1881, dovuto a von Boetticher, ma corretto da Bismarck e da lui rielaborato nelle tesi principali, in cui si legge: «Già nel febbraio di quest'anno abbiamo espresso la nostra convinzione che la cura dei mali sociali non deve essere cercata unicamente attraverso la repressione degli eccessi della socialdemocrazia, ma anche attraverso il benessere dei lavoratori» (WASSERAB, 1889, p. 5). Del resto anche la socialdemocrazia ha alimentato questa concezione. Nel discorso di A. Bebel tenuto al *Reichstag* il 4 aprile 1881 si può leggere: «il presente progetto di legge deve la sua esistenza alla circostanza che nella discussione della legge del 21 ottobre 1878 riguardante la pericolosità delle aspirazioni della socialdemocrazia, fu formulata la promessa di provvedere anche con misure positive al benessere dei lavoratori e con ciò di combattere la socialdemocrazia» (*RTStenBer*, 29. Sitzung am 4. April 1881, p. 746).

[46] RITTER, 1983 (a), pp. 24-25.

se sociali della politica assicurativa: il dilagante impoverimento della popolazione, l'insostenibile aggravio fiscale dei comuni [47] cui spettava la tutela dei poveri, e gli effetti della politica doganale che finirono con l'accrescere il costo della vita [48] e che furono controbilanciati dalle assicurazioni fondate sui contributi degli imprenditori (che coprivano tutto l'onere contributivo della assicurazione contro gli infortuni e 1/3 di quella contro le malattie).

H.-P. Ullmann mette in luce i risultati fallimentari della legislazione sociale precedente agli anni Ottanta e risalente alla tradizione prussiana in materia di politica sociale [49], ad es. gli insuccessi della legge del 1871 sulla responsabilità dell'imprenditore[50] e gli esiti insoddisfacenti conseguiti dalla legislazione del 1876 sulle casse di soccorso; ma non vanno sottaciuti neppure i problemi causati dalla legge contro i socialisti del 1878, che finì col sacrificare molte delle libere casse di soccorso [51].

4. *Monarchia e politica sociale*

Particolarmente influente sul primo progetto governativo di assicurazione contro gli infortuni fu la memoria presentata da Baare, direttore generale del «Bochumer Vereins für Bergbau und Gußstahlfabrikation» [52], il quale il

[47] RITTER, 1983 (a), pp. 32 ss. Al riguardo si veda anche RITTER, 1983 (b), pp. 273 ss. Anche H. Gerstenberger sottolinea che l'assicurazione avrebbe dovuto alleggerire l'assistenza ai poveri che gravava sulle città; cfr. GERSTENBERGER, 1981, p. 42.

[48] Ritter ricorda che, secondo alcune fonti, le imposte sui consumi, delle quali i dazi sui beni di consumo erano all'incirca la metà, ammontavano almeno al 5% dei redditi familiari inferiori a 1200 marchi; cfr. RITTER, 1983 (a), pp. 36 e 126.

[49] Sulla politica sociale in Prussia cfr. KÖLLMANN, 1972, pp. 410 ss.

[50] La legge sulla responsabilità del 1871 addossava all'imprenditore la responsabilità dell'infortunio, ma pretendeva dal lavoratore l'onere della prova con il risultato che solo una esigua percentuale di infortuni poteva essere risarcita.

[51] ULLMANN, 1979, p. 579.

[52] Cfr. UMLAUF, 1980, pp. 49 ss.

30 aprile 1880 presentò uno schema che ipotizzava la sostituzione della preesistente normativa sulla responsabilità dell'imprenditore con un sistema di casse di assicurazione [53].

Altri punti qualificanti del progetto-Baare riguardavano la ripartizione dei contributi, che era per 1/3 a carico dell'imprenditore e per gli altri 2/3 rispettivamente a carico dei lavoratori e dei comuni. Era un evidente superamento delle concezioni manchesteriane che una parte del ceto imprenditoriale si accingeva a compiere. Ma le reazioni non furono univoche. In primo luogo gli industriali cui Baare sottopose il suo schema vollero limitare l'assicurazione ai lavoratori per i quali era prevista la precedente legislazione in materia di responsabilità; inoltre fu ribadita la possibilità di poter assicurare i lavoratori anche presso le preesistenti casse di impresa per contrastare la concorrenza e l'eccessiva ingerenza da parte dello Stato [54].

Bismarck incaricò Th. Lohmann, uno dei suoi principali collaboratori, di elaborare un progetto governativo che tenesse conto delle idee di Baare. Il progetto fu presentato al *Reichstag* l'8 marzo 1881. All'art. 1 esso istituiva, per alcune categorie di lavoratori e per una classe di reddito non superiore ai 2000 marchi, un'assicurazione da realizzarsi mediante un istituto assicurativo del Reich, contro le conseguenze degli infortuni che si verificassero nelle imprese o in altri luoghi di lavoro espressamente indicati [55]. La legge prevedeva inoltre un contributo da parte del Reich pari ad 1/3 dei premi di assicurazione

[53] Sulla proposta di Baare e sul progetto governativo che ne seguì, cfr. VOGEL, 1951, pp. 40 ss.

[54] VOGEL, 1951, p. 45.

[55] *RTStenBer*, 1881, Bd. III, Aktenstück Nr. 41 (Unfallversicherung der Arbeiter), p. 222, art. 1: «Tutti i lavoratori e gli impiegati di impresa occupati nelle miniere, nelle saline... nelle cave, nei cantieri navali, nei cantieri di costruzione, nelle fabbriche e nelle fonderie, il cui guadagno annuo non superi i 2000 marchi, sono assicurati da un istituto di assicurazione che sarà creato dal Reich... contro le conseguenze degli infortuni che si verifichino nell'impresa secondo i principi di questa legge».

(mentre i 2/3 rimanenti dovevano essere a carico dell'imprenditore) nel caso si trattasse di lavoratori il cui guadagno annuo fosse di 750 marchi o meno (art. 13)[56].

Il progetto era profondamente innovativo, giacché secondo la concezione in esso racchiusa «la responsabilità dell'imprenditore verso i lavoratori, che è alla base della legge del 7 giugno 1871 viene sostituita da una assicurazione generale contro gli infortuni regolata secondo il diritto pubblico»[57]. Il sistema assicurativo viene dunque concepito come una funzione del moderno Stato interventista, per l'esercizio della quale viene infatti previsto un istituto di assicurazione del Reich cui «non si dovrà rinunciare neppure quando sia ammessa l'assicurazione presso società e istituzioni private»[58].

Il governo è pienamente consapevole dell'intreccio di conservatorismo e innovazione racchiuso nel progetto che sottopone al *Reichstag*: «che lo Stato si prenda cura . . . dei suoi membri bisognosi di aiuto — si legge nella presentazione del progetto di legge — non è solo un obbligo dell'umanità e del cristianesimo . . . ma anche un compito per la politica che mira alla conservazione dello Stato, la quale deve perseguire lo scopo . . . di alimentare l'idea che lo Stato non è solo un'istituzione necessaria, ma anche benefica»[59]. I vantaggi ottenuti dalle classi non possidenti dovranno indurle a concepire lo Stato come un apparato non solo funzionale alle classi proprietarie, ma anche al soddisfacimento dei loro interessi e bisogni.

Nel dibattito al *Reichstag* intervenne anche Bismarck nella seduta del 2 aprile 1881. Il discorso che egli pronunciò ebbe quasi la forma di un manifesto politico che racchiudeva i principi ispiratori della sua politica sociale.

[56] *RTStenBer*, 1881, Bd. III, Aktenstück Nr. 41, p. 223.

[57] *RTStenBer*, Bd. III, Aktenstück Nr. 41, Anlage 2, Begründung, p. 231. In proposito si veda anche Rosin, 1893, p. 20.

[58] *RTStenBer*, Bd. III, Aktenstück Nr. 41, Anlage 2, p. 234.

[59] *RTStenBer*, Bd. III, Aktenstück Nr. 41, Anlage 2, p. 228.

Un tema di particolare rilievo è rappresentato dalla ostilità che Bismarck enuncia tra i partiti del *Reichstag* e il governo del Reich. Egli lamenta il fatto che questioni di tanto rilievo siano dibattute come «questioni di partito» [60], mentre solo il governo avrebbe potuto affrontarle con successo. Bismarck si spinge oltre ritenendo che l'ideologia del «laissez faire, laissez aller», ossia l'ideologia del puro manchesterismo sia incompatibile con lo Stato monarchico e che coloro che si oppongono all'intervento dello Stato siano spinti unicamente dalla cieca volontà di parte. Egli afferma dunque che la realizzazione della politica sociale deve essere un compito dello Stato portatore dell'interesse generale al di sopra delle parti.

Questa concezione politica viene ulteriormente specificata laddove, considerando l'ipotesi di estendere l'assicurazione contro gli infortuni anche ai lavoratori agricoli, Bismarck configura la possibilità di un sistema di consociazioni corporative (*korporative Genossenschaften*) [61] come tessuto istituzionale dell'intero sistema assicurativo. L'idea di una monarchia sociale fondata su di una struttura corporativa in opposizione alla *Volksvertretung* sarà il progetto che accompagnerà l'intera vicenda della politica sociale bismarckiana e che giungerà fino al punto di assumere, come vedremo in seguito, il rilievo di un tentativo di trasformazione costituzionale.

L'intervento assicurativo dello Stato si deve basare, secondo Bismarck, su due punti irrinunciabili: sul contributo da parte dello Stato e sull'istituto di assicurazione del Reich.

Il contributo dello Stato è necessario per non far gravare gli oneri unicamente sull'industria e rappresenta altresì uno sgravio per le finanze dei comuni preposti all'assistenza dei poveri. Bismarck stabilisce una correlazione precisa tra obbligo assicurativo e contributo da parte dello Stato

[60] *RTStenBer*, 28. Sitzung am 2. April 1881, p. 712.
[61] *RTStenBer*, 28. Sitzung am 2. April 1881, p. 713.

affermando risolutamente: «Non avrei il coraggio di proporre il principio dell'obbligatorietà se lo Stato non fornisse anche un contributo» [62].

Infine quasi per sottrarsi a possibili obiezioni nei confronti del suo progetto o per sottolineare l'irrilevanza degli aspetti formali della politica sociale, dichiara: «Se questo sia comunismo . . . e non socialismo mi è indifferente, io lo chiamo sempre cristianesimo pratico in forma di legge» [63].

L'intervento di Bebel al *Reichstag* nella seduta del 4 aprile 1881 sembra quasi una risposta alle parole del cancelliere. Egli nega infatti che lo Stato moderno sia il risultato della civiltà cristiana [64]; alla sua origine vi sono piuttosto le idee della rivoluzione francese del 1789, ossia l'uguaglianza e la libertà dei cittadini, il diritto al lavoro, la libertà di pensiero, il progresso scientifico. Al contrario il cristianesimo non conosce l'uguaglianza di tutti gli uomini e propugna un'idea di aiuto ai poveri che è del tutto diversa da quella che viene realizzata dallo Stato moderno.

Bebel riconosce che vi sono degli aspetti di innovazione nel progetto di assicurazione contro gli infortuni come, ad es., il superamento della differenza tra infortuni colposi e non colposi, ma egli sottolinea anche le ragioni della opposizione della socialdemocrazia — un'opposizione che accompagnerà costantemente il cammino della legislazione sociale bismarckiana. In primo luogo il risarcimento previsto per il lavoratore infortunato che abbia perduto il lavoro, corrisponde solo al 66% del suo salario e non ne copre dunque l'intero ammontare; inoltre Bebel ritiene che il premio assicurativo debba essere versato esclusivamente dal datore di lavoro e non anche dall'operaio, giacché esso «è tratto solo dal guadagno del lavoratore» [65].

[62] *RTStenBer*, 28. Sitzung am 2. April 1881, p. 715.

[63] *RTStenBer*, 28. Sitzung am 2. April 1881, p. 715.

[64] *RTStenBer*, 29. Sitzung am 4. April 1881, p. 746.

[65] *RTStenBer*, 29. Sitzung am 4. April 1881, p. 749. La ripartizione dei contributi assicurativi doveva essere la seguente: «1. per gli assicurati il

La socialdemocrazia ritiene così di aver messo in luce il conflitto tra gli interessi che sono alla base del progetto di legge e ne evidenzia altresì l'ispirazione conservatrice, stabilendo un'analogia con la politica dei tories inglesi in materia di legislazione sociale [66]. Tuttavia, conclude Bebel, la socialdemocrazia finirà con l'attingere nuovo alimento proprio dal confronto che sulla legge si svolgerà all'interno del *Reichstag*.

In effetti la vivacità del dibattito parlamentare, le modifiche che esso apporta al progetto governativo, i successivi progetti che il governo è costretto a predisporre testimoniano del rilievo politico del *Reichstag* e ne pongono il rapporto con il governo come il fattore determinante nel processo di formazione della legislazione sociale, ridimensionando il ruolo dei funzionari e l'influenza esercitata dalla scienza [67].

Il primo progetto governativo viene discusso in commis-

cui guadagno annuo ammontasse a 750 marchi o meno, per 2/3 a carico dell'imprenditore, per 1/3 a carico del Reich; 2. per gli assicurati il cui guadagno annuo ammontasse a più di 750 marchi e fino a 1000 marchi, per 2/3 a carico dell'imprenditore dell'impresa, per 1/3 a carico dell'assicurato; 3. per gli assicurati il cui guadagno annuo ammontasse a più di 1000 marchi, per metà a carico dell'imprenditore dell'impresa, per metà a carico dell'assicurato» (art. 13), in *RTStenBer*, Bd. III, Aktenstück Nr. 41, p. 223.

[66] *RTStenBer*, 29. Sitzung am 4. April 1881, p. 751.

[67] Si veda in proposito il giudizio di RITTER, 1983 (a), p. 48. Ritter critica in particolare le tesi di W. Vogel che ha sostenuto la centralità dei funzionari nel processo di formazione della politica sociale, invece di mettere in luce il rapporto governo/*Reichstag*: «La *Beamtenschaft* influenzata dalla scienza — scrive infatti Vogel — può essere considerata come la vera portatrice della legislazione sociale»; VOGEL, 1951, p. 117.

Sui rapporti governo/parlamento soprattutto in materia di politica sociale si è soffermato H. P. Benöhr, il quale ha messo in rilievo che l'iniziativa legislativa venne esercitata principalmente dal governo che presentava il progetto, dava avvio alla discussione e forniva gli argomenti decisivi. Inoltre nelle sessioni plenarie e nei lavori delle commissioni erano sempre presenti il segretario di Stato agli interni e il relatore come delegati del *Bundesrat* o come commissari (artt. 9 e 16 RV). Benöhr riconosce tuttavia il ruolo del *Reichstag* e soprattutto l'attività delle commissioni, come momenti di formazione di compromessi tra i diversi interessi rappresentati dai partiti; BENÖHR, 1980, p. 108.

sione (dalla quale sono esclusi i socialdemocratici), dove riceve alcune modifiche sostanziali — in particolare l'abolizione del contributo del Reich e dell'istituto centrale di assicurazione. Con queste modifiche viene approvato dal *Reichstag* ottenendo i voti favorevoli del Centro e dei conservatori. Ma Bismarck non accetta le modifiche apportate e fa respingere dal *Bundesrat* la legge approvata dal *Reichstag*, rifiutando di giungere a compromessi con la logica dei partiti [68].

Dopo le elezioni del 27 ottobre 1881 la nuova composizione del *Reichstag* appariva segnata da una più rilevante presenza dei deputati del Centro, dai quali dipendeva sempre più manifestamente l'approvazione della legislazione sociale [69].

Il noto messaggio imperiale sulla politica sociale letto al *Reichstag* nella seduta del 17 novembre 1881 risente, nei punti più significativi, dell'ispirazione di Bismarck e ne rappresenta il progetto di legislazione sociale. Esso confida sull'approvazione da parte dei governi del *Bundesrat* e sull'appoggio del *Reichstag* «senza differenze tra le posizioni dei partiti» [70]. Viene annunciata la presentazione di una serie di progetti di legge sugli infortuni, le malattie, la vecchiaia e l'invalidità e soprattutto viene anticipata la nuova struttura organizzativa dello schema di assicurazione statale: «Il più stretto rapporto con le forze reali di questo popolo e la loro organizzazione sotto forma di consociazioni corporative ... renderanno possibile, come noi speriamo, anche la soluzione di quei compiti per l'adempimento dei quali il potere dello Stato da solo non sia all'altezza» [71].

Questa concezione corporativa, elaborata teoricamente da

[68] Cfr. QUANDT, 1938, p. 73.

[69] QUANDT, 1938, p. 82. Sui rapporti di Bismarck con il partito del Zentrum cfr. ANDERSON, 1981.

[70] La citazione è tratta dalla «Botschaft Kaiser Wilhelms I. vom 17. November 1881», in WASSERAB, 1889, p. 5.

[71] WASSERAB, 1889, p. 6.

A. Schäffle, sarà quella che si affermerà nel progetto finale del governo. Essa racchiudeva un preciso progetto costituzionale volto a rafforzare il principio monarchico in alternativa alla rappresentanza nazionale.

Nel grande discorso del 9 gennaio 1882 Bismarck espresse con chiarezza la sua fedeltà alla tradizione monarchica prussiana e la sua interpretazione del rapporto tra monarchia e politica sociale. «Appartiene alle tradizioni della dinastia che io servo — dichiara Bismarck — prendersi cura di chi è più debole nella lotta economica» [72]. Come Federico II si era autoproclamato «roi des gueux» e come Federico Guglielmo III aveva consentito l'emancipazione dei contadini, così ora Guglielmo I prosegue l'opera voluta dal padre e realizzata dal Freiherr vom Stein e da Hardenberg [73].

In questa interpretazione della vocazione monarchica alla tutela dei deboli si è vista la recezione da parte di Bismarck della dottrina della «monarchia sociale» di Lorenz von Stein [74]. In interventi successivi il cancelliere ribadì questa sua concezione della monarchia connotandola come «Stato cristiano» [75], ma non disdegnò neppure di ricorrere

[72] *RTStenBer*, 20. Sitzung am 9. Januar 1882, p. 486.

[73] *Ibidem*.

[74] Si veda, ad es., quanto afferma Stolleis il quale, riferendosi principalmente al messaggio imperiale del 17 novembre 1881 nel quale sono racchiusi i principi della politica sociale bismarckiana, dichiara che esso rappresenta un tentativo da parte di Bismarck di avvicinarsi «all'idea della "monarchia sociale" (Lorenz von Stein)» (STOLLEIS, 1976, pp. 33-34). Si veda inoltre UMLAUF, 1980, p. 53.

[75] H. Laski afferma che per Bismarck lo Stato si basava su principi cristiani e che privarlo di questo carattere significava sottrargli il suo aspetto più distintivo. «Come il grande Stahl — commenta Laski — egli vedeva nello Stato una chiesa e la sua teoria della struttura dello Stato era al fondo teocratica»; cfr. LASKI, 1917, p. 241. In Bismarck, secondo Laski, politica e religione si identificavano. Il suo Stato era lo Stato hegeliano sul piano dell'azione e «la ragion di Stato giustificava ogni cosa» (p. 242). Pertanto ogni rifiuto delle decisioni politiche legittimate dalla ragion di Stato, era un rifiuto del volere divino. Questo fu il senso della lotta di Bismarck contro i cattolici mediante il *Kulturkampf*. Il suo fallimento rappresentò la sconfitta di una concezione della sovranità che non ammetteva alcuna sfera autonoma al di fuori del controllo dello

per le realizzazioni politico-sociali alla definizione di «socialismo di Stato»[76], nel quale ricomprese anche l'opera di Stein e Hardenberg[77]. La politica sociale dei sovrani di Prussia viene comunque sempre concepita in alternativa alla politica frazionistica dei partiti politici[78].

Nel discorso del 9 gennaio 1882 Bismarck ammise le difficoltà che aveva incontrato l'ipotesi dell'istituto centrale delle assicurazioni e affermò che ora il problema da affrontare era piuttosto quello della introduzione di una organizzazione corporativa non più facoltativa, bensì obbligatoria[79]. In tal modo veniva individuata la struttura portante dello schema assicurativo che si sarebbe affermato definitivamente, ossia un sistema di autoamministrazione corporativa[80] che fu introdotto nel secondo progetto presentato al *Reichstag* l'8 maggio 1882.

Tuttavia anche questo progetto urtò contro le resistenze del *Reichstag* (che apparve sempre più in grado di condizionare la linea di politica sociale del governo) e soprattutto contro l'ostilità del Centro che si oppose al contri-

Stato; occorre invece comprendere — dichiara Laski ribadendo le sue note tesi — che «lo Stato è una istituzione come qualsiasi altra» (p. 263) e che il suo potere consiste nel consenso che le decisioni riescono ad ottenere.

[76] Bismarck si riconobbe apertamente nel programma del socialismo di Stato anche durante una discussione con Th. Lohmann che ebbe luogo nel dicembre del 1880; cfr. ROTHFELS, 1927, p. 52.

[77] Cfr. l'intervento di Bismarck al *Reichstag* del 15 marzo 1884, in ROTHFELS (ed), 1953, p. 374.

[78] Cfr. l'intervento di Bismark al *Reichstag* del 9 maggio 1884, in ROTHFELS (ed), 1953, p. 378. Bismarck dichiara: «I partiti politici sono la rovina della nostra costituzione e la rovina del nostro futuro ... [La frazione] chiede solo: che cosa giova alla mia frazione? *Vivat fractio, pereat mundus*!» Ai partiti Bismarck oppose sempre il ruolo della monarchia. Si veda ad es., il discorso che egli tenne il 25 gennaio 1873 (33. Sitzung des Hauses der Abgeordneten) in cui affermò: «Solo il sovrano e ciò che procede da lui e dalla sua concezione politica, rimane imparziale [parteilos], e in questa posizione al di sopra dei partiti, a questa altezza della corona deve essere conservato, a mio giudizio, il governo in Prussia» (cit. in KOHL, ed, V, 1893, p. 378).

[79] *RTStenBer*, 20. Sitzung am 9. Januar 1882, p. 485.

[80] UMLAUF, 1980, p. 54.

buto da parte del Reich e contro l'ipotesi di ripartizione secondo classi di rischio.

Il governo dovette così elaborare un terzo progetto presentato il 6 marzo 1884, nel quale fu costretto a tenere conto degli orientamenti espressi dal *Reichstag*. Fu pertanto lasciata cadere l'idea di sovvenzioni da parte del Reich, sostituita da una semplice garanzia da parte dello Stato e fu concessa una larga autonomia amministrativa alle consociazioni corporative introdotte obbligatoriamente.

Infine a seguito del nuovo dibattito parlamentare, fu lasciata cadere l'ipotesi, contenuta nel progetto governativo, di commissioni operaie [81] che vennero sostituite, secondo la proposta del Centro, da rappresentanze operaie presso le consociazioni, nei tribunali arbitrali e nel *Reichsversicherungsamt*.

La socialdemocrazia non rinunciò ad una dura opposizione. Per bocca di Vollmar essa pur apprezzando il «carattere pubblico» [82] delle consociazioni e dunque il fatto che venisse superato, per questa via, il carattere privato dell'industria, denunciò le *Berufsgenossenschaften* come forme organizzative del capitale in cui si esprimeva una rappresentanza degli interessi della borghesia contro i lavoratori [83].

La legge approvata dal *Reichstag*, ottenne anche l'approvazione del *Bundesrat* e fu infine pubblicata il 6 luglio 1884.

[81] H.-P. Benöhr indica nelle pressioni degli industriali la causa della soppressione delle commissioni operaie previste dal progetto di legge governativo (BENÖHR, 1980, p. 105).

[82] *RTStenBer*, 4. Sitzung am 14. März 1884 — intervento di von Vollmar, p. 38.

[83] *Ibidem*, p. 39.

5. *Bismarck e i ceti professionali*

In occasione della presentazione del terzo progetto di legge governativo si manifestò la clamorosa rottura tra Bismarck e Th. Lohmann. Questi era stato fino a quel momento il suo principale collaboratore in materia di politica sociale; a lui si doveva la formulazione del secondo progetto di assicurazione contro gli infortuni, che Bismarck gli aveva imposto di redigere secondo i principi della dottrina di A. Schäffle, malgrado Lohmann ne fosse risoluto oppositore.

Proprio la concezione delle consociazioni professionali fu l'occasione della brusca interruzione della sua collaborazione con Bismarck. H. Rothfels individua l'origine della divergenza nelle loro diverse interpretazioni della politica sociale: ispirata a principi religiosi quella di Lohmann, meramente opportunistica e tattico-politica [84], quella di Bismarck. Su di entrambi era stata forte l'influenza esercitata dall'opera di J. Stahl [85], e sia l'uno che l'altro si

[84] Bismarck oppose sempre ai principi la concezione di una politica orientata verso gli interessi. Si veda ad es. il carteggio con L. von Gerlach nel quale Bismarck contrappone alla lotta contro il principio rivoluzionario sostenuta da Gerlach, la necessità di condurre una politica sempre orientata alla salvaguardia dell'interesse nazionale. Egli dichiara di trarre il criterio per il suo comportamento non da antipatie astiose, «ma dal danno o dal vantaggio per la Prussia»; cfr. KOHL (ed), 1896, lettera del 2 maggio 1857, p. 316. Bismarck afferma inoltre di concepire la politica come il gioco degli scacchi, in cui egli ha la vocazione a servire solo il suo re e la sua patria (p. 315). In proposito cfr. MEINECKE, 1922 [6], I, pp. 305 ss.

[85] Sulla matrice politico-culturale di Bismarck, comune anche a J. Stahl e a L. von Gerlach, cfr. MEINECKE, 1894. Meinecke osserva tuttavia che mentre Stahl, al pari di Gerlach, combatteva la battaglia delle idee, per cui opponeva alla forza della rivoluzione il principio della autorità e la separazione di Stato e società voluta da Dio, al contrario Bismarck, pur condividendo l'opposizione di sovranità popolare e autorità per grazia divina (p. 56), combatteva la rivoluzione e il liberalismo non in quanto principi politici, ma in quanto danneggiavano la forza della Prussia (p. 57). Bismarck a differenza del dottrinarismo idealistico di Stahl e Gerlach, non riteneva che la Prussia dovesse essere lo strumento preposto alla realizzazione di una concezione dello Stato cristiano-germanica, bensì che essa dovesse piuttosto mirare a tutelare i suoi propri interessi politici (p. 56). Sui rapporti di Bismarck con Stahl cfr. MICHNIEWICZ, 1913.

erano riconosciuti nell'idea di uno Stato cristiano, ma per Lohmann ciò aveva significato un netto primato della sfera religiosa su quella statale, mentre Bismarck aveva sempre rifiutato di legare la politica a principi religiosi [86]. Queste differenze si erano manifestate anche in occasione del *Kulturkampf* al quale Lohmann si era opposto.

Diverse erano inoltre le loro concezioni dello Stato: Lohmann credeva infatti nella uguaglianza davanti al diritto e nella necessità di una riforma fondata sul principio della auto-amministrazione, in forza della quale «tutti i compiti dello Stato non centralizzati fossero affidati ad una organizzazione di corpi di auto-amministrazione» [87]. Con questi principi egli finì necessariamente con l'opporsi all'idea delle consociazioni professionali volute da Bismarck, nelle quali Lohmann vedeva delle costruzioni non organiche, bensì meccaniche e artificiali realizzate solo in forza della legge [88].

Fu Bismarck stesso che manifestò apertamente a Lohmann la sua volontà di realizzare, attraverso la politica sociale, un progetto costituzionale che rafforzasse l'autorità dello Stato contro il potere dei partiti. In un colloquio svoltosi alla fine del 1883, il cancelliere dichiarò a Lohmann di ritenere irrilevante il progetto di assicurazione contro gli infortuni; ciò che realmente gli premeva era il fatto di giungere a

> «consociazioni corporative che dovevano essere realizzate per tutte le classi produttive e con le quali si ottenesse il fondamento di una futura rappresentanza nazionale che accanto o al posto del *Reichstag* diventasse un fattore essenziale e determinante della

Michniewicz rileva che anche Bismarck, al pari di Stahl, si riconosceva nella concezione dello «Stato cristiano» (pp. 63-64), ma sottolinea come Bismarck avesse una concezione strumentale della dottrina cristiana, in quanto temeva che senza di essa si sarebbe indebolita la forza dello Stato (p. 118).

[86] ROTHFELS, 1927, p. 67.

[87] ROTHFELS, 1927, p. 69.

[88] ROTHFELS, 1927, p. 73.

legislazione, anche se ciò dovesse accadere, nel caso estremo, attraverso il mezzo di un colpo di Stato»[89].

Le riflessioni fin qui condotte ci consentono ora di enucleare con chiarezza la concezione della monarchia sostenuta da Bismarck e il suo progetto costituzionale.

In un lucido saggio O. Hintze osserva che per Bismarck «il *Preussentum* era l'aria in cui respirava»[90] e che la sua opera politica voleva essere una ripresa delle tradizioni della Prussia fridericiana, caratterizzate da una forte volontà di potenza. I sentimenti monarchici e antidemocratici di Bismarck erano maturati definitivamente dopo il 1848, sebbene la sua formazione politica fosse stata segnata anche dalle idee liberali[91] e nazionali che erano scaturite dall'epoca di Stein e Hardenberg. Ma la monarchia di cui Bismarck si considerava servitore non era più la monarchia autocratica dell'epoca di Federico II, bensì una «monarchia burocratica»[92].

Così il suo ideale fu infine quello di «uno Stato costituzionale, ma non secondo il moderno schema costituzionale, bensì su di un fondamento cetuale modernizzato: egli voleva sostituire gli antichi ceti per nascita con i nuovi ceti professionali e le loro organizzazioni; essi dovevano servire da contrappeso alla monarchia burocratica . . .»[93]. In altri termini Bismarck intendeva rafforzare l'autorità dello Stato opponendo alla logica dei partiti la rilevanza degli interessi materiali. Egli concepiva lo Stato — continua ancora O. Hintze — come un'istituzione di potere

[89] ROTHFELS, 1927, p. 64.

[90] HINTZE, 1915, p. 39.

[91] HINTZE, 1915, p. 40. Anche nelle sue memorie Bismarck dà una conferma di questa componente liberale nella sua formazione: «le idee che io succhiai col latte materno erano piuttosto liberali che reazionarie, e se mia madre fosse vissuta tanto da poter assistere all'opera mia come ministro, difficilmente ne avrebbe approvato l'indirizzo, sebbene si sarebbe senza dubbio assai compiaciuta dei successi della mia carriera ufficiale» (BISMARCK, 1922, I, pp. 13-14).

[92] HINTZE, 1915, p. 40.

[93] HINTZE, 1915, p. 41.

posta al di sopra della società civile, le cui componenti avrebbero tuttavia potuto disporre di un diritto di *Mitbestimmung*, «ma ben lontano dalle pretese di potere, fondate sulla sovranità popolare, dei parlamenti» [94]. Ne scaturisce la concezione di una monarchia per diritto divino delimitata, nell'esercizio dei suoi diritti di governo, dalle organizzazioni cetuali e professionali.

L'idea di organizzare i ceti professionali apparteneva allo stesso disegno politico che Bismarck aveva tentato di realizzare istituendo il *Volkswirtschaftsrat* e riattivando lo *Staatsrat* prussiano.

Nell'estate del 1880 Bismarck decise di avviare le procedure per giungere alla istituzione di un consiglio dell'economia, dapprima limitato alla sola Prussia e successivamente esteso all'intero Reich. A favore di questa iniziativa si erano pronunciati il «Zentralverband Deutscher Industrieller» e il «Deutsche Handelstag» [95] (che era l'organizzazione delle camere di commercio).

Il consiglio avrebbe dovuto assumere il compito di esaminare e patrocinare gli interessi dell'agricoltura, dell'industria e del commercio prima che i progetti di legge che ad essi si riferivano fossero sottoposti alla discussione parlamentare [96]. Nelle intenzioni di Bismarck esso rappresentava un palese tentativo di indebolire la forza del parlamento [97].

Il *Landtag* prussiano si oppose al progetto ravvisandovi

[94] HINTZE, 1915, p. 41. Bismarck si oppose sempre al potere del parlamento negandogli costantemente una funzione di governo: il parlamento «deve poter impedire che siano fatte delle cattive leggi, deve poter impedire che sia sprecato il denaro del paese; ma governare, miei signori, questo non può»; così si espresse nel discorso tenuto al *Reichstag* il 15 marzo 1884; cit. in KOHL (ed), X, 1894, p. 46.

[95] Cfr. TATARIN-TARNEYDEN, 1922, pp. 82-83.

[96] Cfr. MARZITSCH, 1934, p. 15.

[97] Sui timori, espressi in seno al *Reichstag*, che il *Volkswirtschaftsrat* potesse rafforzare l'influenza del cancelliere rispetto al *Bundesrat* e al *Reichstag*, cfr. TATARIN-TARNEYDEN, 1922, p. 90.

un ritorno al principio della rappresentanza cetuale [98]. In proposito Bismarck si espresse con grande chiarezza, riconoscendo apertamente nelle sue memorie:

«Ho sempre mirato all'ideale di un potere monarchico che fosse controllato attraverso una *Landesvertretung* indipendente, cetuale o consociativo-professionale, fino al punto che monarca o parlamento potessero mutare l'esistente realtà giuridica fissata con legge non unilateralmente, bensì solo communi consensu . . .» [99].

Per evitare un conflitto con il *Landtag*, il *Volkswirtschaftsrat* fu istituito con un'ordinanza il 17.11.1880. Non durò molto a lungo e i suoi pareri non ebbero un gran peso: il governo non tenne conto infatti delle sue proposte di modifica al primo progetto sugli infortuni, intese ad estendere l'assicurazione anche ai lavoratori agricoli [100] e il *Reichstag* modificò in punti decisivi il secondo progetto sugli infortuni, malgrado l'approvazione da parte del consiglio.

Infine quando il *Landtag* prussiano respinse il bilancio del *Volkswirtschaftsrat*, Bismark decise di rinunciarvi. Esso formulò ancora un parere nel 1887 in occasione della assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia e successivamente non fu più convocato.

Fu in seguito al rifiuto opposto dal *Landtag* prussiano di approvare il bilancio del consiglio e dal *Reichstag* di trasformare il consiglio in consiglio economico del Reich [101], che Bismarck pensò ad altre forme di organizzazione degli interessi: in primo luogo, alle camere industriali (*Gewerbekammern*) che avrebbero dovuto essere nominate dalle diete provinciali e, dopo la loro manifesta avversione nei

[98] MARZITSCH, 1934, p. 19.

[99] BISMARCK, 1932, XV, p. 15. La citazione è riportata in MARZITSCH, 1934, p. 92.

[100] BENÖHR, 1980, p. 121.

[101] Sul rifiuto opposto dal *Reichstag* al progetto bismarckiano cfr. BÖHME, 1966, pp. 556-57. Era il conflitto — osserva Böhme — tra il «parlamento dei notabili» e «quello degli interessi».

confronti di questo progetto, alle consociazioni professionali che vennero infatti introdotte con la legge del 1884 sugli infortuni.

Con la riattivazione dello *Staatsrat* Bismarck mirava ad un rafforzamento della corona. In realtà il suo obiettivo era stato originariamente la creazione di un *Reichsrat*, per la cui realizzazione si impegnò tra la fine del 1883 e l'inizio del 1884. Da una lettera a von Boetticher del 13 gennaio 1884 sappiamo quale significato egli intendesse attribuirgli. In questo scritto Bismarck dichiara la sua intenzione di presentare al sovrano la proposta di creare una istituzione che, analogamente allo *Staatsrat*, potrebbe essere denominata «"consiglio del Reich", i cui pareri sarebbero richiesti dal sovrano in tutte le materie di sua competenza» [102]. Di questo organo consultivo avrebbero dovuto far parte i ministri prussiani, i capi dei ministeri del Reich e quelle personalità che il sovrano ritenesse adeguate a questo compito. Un collegamento tra il *Reichsrat* e il *Volkswirtschaftsrat* sarebbe stato assicurato da una rappresentanza del consiglio economico nel consiglio del Reich [103].

Come il consiglio economico doveva frenare il potere del parlamento, così il *Reichsrat* doveva limitare il potere della burocrazia dislocando la sua influenza dai corpi legislativi — dove i ministri erano presenti come relatori di progetti di legge — nel consiglio del Reich [104]. Il progetto non procedette e Bismarck si limitò a riproporre una riattivazione dello *Staatsrat* prussiano, la cui sussistenza egli faceva ancora risalire alla ordinanza del 20 marzo 1817. La ricostituzione del consiglio di Stato avvenne con l'*Allerhöchster Erlaß* del 20 aprile 1884.

In realtà anche Guglielmo I si era mostrato sfavorevole

[102] Cfr. la lettera di Bismarck a von Boetticher del 13 gennaio 1884 in ROTHFELS (ed), 1953, p. 372.

[103] ROTHFELS (ed), 1953, p. 372.

[104] MARZITSCH, 1934, p. 61.

all'iniziativa del cancelliere, in quanto la riteneva inadatta alla forma che avevano assunto le relazioni con il parlamento, ma Bismarck osservò che il consiglio avrebbe rafforzato la monarchia consentendo una più adeguata partecipazione del sovrano al processo legislativo.

Dopo le difficoltà incontrate con i due precedenti progetti di legge sugli infortuni, Bismarck aveva presentato da poco più di un mese il terzo progetto e non perdeva occasione per ribadire la sua ostilità alla politica frazionistica dei partiti [105]. È in questo clima che viene riattivato lo *Staatsrat* prussiano e ben presto nei circoli dell'opposizione non si manca di rilevare che esso rappresenta un organo creato contro la rappresentanza nazionale: una rappresentanza nominata, non eletta [106]. In realtà il consiglio di Stato prussiano non fu un organo di particolare rilievo. Fu convocato per la prima volta il 28 ottobre 1884. Ne facevano parte esponenti del mondo industriale come Baare, e intellettuali come Gneist, che apparteneva alla rappresentanza nazional-liberale; vi erano inoltre Schmoller e von Ranke.

Gneist aveva visto in questo organo consultivo «la piena garanzia della *raison d'état* e della unità interna della amministrazione» [107]. Il consiglio fu chiamato ad esprimere pareri su alcuni progetti di legge e, infine, fu convocato nel febbraio del 1890 sotto la presidenza di Guglielmo II per contribuire alla formulazione di misure a favore dei lavoratori.

[105] Si veda il già citato discorso tenuto da Bismarck al *Reichstag* il 15 marzo 1884 nel quale il cancelliere dichiara che i partiti sono sopravvissuti a se stessi e che gli elettori considereranno sempre più conveniente farsi rappresentare da persone che sul piano economico ne esprimano gli interessi; cit. in ROTHFELS (ed), 1953, p. 375.

[106] MARZITSCH, 1934, p. 69.

[107] In «Ungedr. Tgb. des Kronprinzen 6.4.1886»; la citazione è riportata da MARZITSCH, 1934, p. 83.

6. *Approfondimenti metodologici. Critica del concetto di «Stato sociale»*

La riflessione fin qui svolta ci consente di sviluppare un problema metodologico di particolare rilievo relativamente all'uso dei concetti all'interno dell'analisi storica. L'indagine sull'azione di Bismarck nel campo della politica sociale induce ad affermare che il problema che stava al fondo dell'opera bismarckiana riceve il suo senso da un preciso contesto costituzionale segnato dal conflitto tra principio monarchico e principio parlamentare.

All'origine della politica sociale bismarckiana vi erano le inadeguatezze della precedente legislazione sociale, il crescente impoverimento della popolazione prodotto dalla crisi del 1873 e l'incapacità dei comuni di farvi fronte. In questo contesto la politica sociale rappresentò certamente il tentativo da parte del governo di separare i lavoratori dalla socialdemocrazia, legandoli alla monarchia costituzionale, ma fu anche lo strumento per condurre un'aspra lotta contro il parlamento e la politica dei partiti che in esso si dispiegava. In questa prospettiva le realizzazioni della politica sociale tentarono di affermare un preciso disegno politico che mirava a consolidare la monarchia contro la rappresentanza parlamentare, attraverso l'introduzione di una organizzazione consociativo-professionale che avrebbe dovuto sostituire o indebolire la rappresentanza nazionale. (Significativo in proposito è l'impegno di Bismarck per l'assicurazione contro gli infortuni, che gli permise di introdurre le *Berufsgenossenschaften* e, al contrario, il suo scarso interesse per l'assicurazione contro le malattie) [108].

Al contrario alcuni recenti contributi della sociologia politica, basandosi sulla individuazione di correlazioni e sulla

[108] Bismarck rimproverava alla assicurazione contro le malattie, il cui progetto fu elaborato da Th. Lohmann, un eccessivo volontarismo, in quanto essa ammetteva la possibilità della assicurazione presso diversi tipi di casse, e la definiva un «untergeschobenes Kind» (lett. «un neonato sostituito»), cit. in ROTHFELS, 1927, p. 55.

elaborazione di analisi quantitative, finiscono con l'interpretare gli schemi assicurativi solo come la risposta da parte di un governo autoritario al livello di organizzazione espresso dal movimento operaio. In altri termini, si sarebbe trattato di politiche realizzate unicamente contro il movimento operaio per soddisfare le esigenze di «legittimazione delle élites nazionali» [109] (non meglio precisate). Le analisi politologiche si rivelano pertanto unilaterali e non sembrano in grado di spiegare la complessità delle motivazioni che sono al fondo delle innovazioni politico-sociali volute da Bismarck.

Occorre sviluppare ulteriormente questa problematica. Non sono mancate le interpretazioni della politica bismarckiana come «Stato sociale» nel senso di *Welfare State* [110], ma non sono mancate neppure le critiche a questo uso indebito [111]. Infatti l'obiettivo delle assicurazioni

[109] Un esempio della scarsa portata esplicativa di approcci prevalentemente quantitativi è il volume di ALBER, 1982, p. 160. Sul tema della legittimazione dei governi autoritari si vedano anche le pp. 170-171.

[110] Cfr. ad es. FAY, 1950, ma gli esempi si possono moltiplicare. Si veda anche ULLMANN, 1981, pp. 133 ss. Ullmann usa la categoria di *Welfare State* per indicare l'introduzione del sistema assicurativo in Germania, che egli si limita ad analizzare sulla base dei rapporti che intercorsero tra Bismarck e i diversi gruppi industriali. Un ulteriore esempio è quello di Flora e Alber che riportano la nascita del *Welfare State* agli ultimi decenni del secolo XIX e fanno riferimento anche al caso della Germania; cfr. FLORA-ALBER, 1981, in particolare pp. 69-72. Essi tuttavia precisano il senso diverso che il *Welfare State* ebbe nelle monarchie costituzionali e nei regimi parlamentari, ma non estendono questa relazione fino al punto di evidenziare che la diversità degli attori e dei progetti politici ebbe degli effetti differenti nei due contesti costituzionali, come ad es., l'introduzione della struttura consociativo-professionale dell'assicurazione contro gli infortuni che fu concepita in Germania in funzione anti-parlamentare. Essi infatti esprimono le differenze tra i regimi costituzionali in base al n u m e r o delle leggi sociali e non alla f o r m a che la politica sociale assunse nei diversi contesti.

[111] Cfr. BRIGGS, 1961, p. 247. Sul tema dello Stato sociale durante l'epoca del costituzionalismo tedesco è intervenuto anche E. R. Huber. Egli individua gli elementi del *Sozialstaat* in alcuni precisi elementi: la libertà di associazione; la partecipazione del lavoratore alle istituzioni dell'assicurazione sociale e dell'autosoccorso (autoamministrazione sociale); la *Mitbestimmung* del lavoratore nell'impresa e la stipulazione di contratti collettivi di lavoro. Sulla base di questi criteri Huber nega che lo Stato del costituzionalismo tedesco possa essere definito *Sozialstaat*. Egli af-

sociali volute da Bismarck non era tanto, come abbiamo visto, il benessere dei lavoratori, quanto la sicurezza dello Stato e la conservazione della monarchia. Le categorie che animavano il dibattito dell'epoca erano piuttosto quelle di «politica sociale» o di «socialismo di Stato» oppure, sul piano della teoria, la nozione di «monarchia della riforma sociale» che era stata elaborata da L. von Stein.

La nascita dello Stato sociale contemporaneo inteso come Stato del benessere, viene invece posta nel primo decennio del Novecento in Inghilterra [112], quando il governo liberale dell'epoca, influenzato dai laburisti, varò l'assicurazione a favore della vecchiaia nel 1908 (*Old Age Pensions Act*) e quella contro le malattie nel 1911 (*National Health Insurance Act*) [113]. Vennero infatti introdotte in quell'epoca anche in Inghilterra le assicurazioni, di cui la Germania disponeva fin dagli anni Ottanta, ma esse erano ora il frutto di una partecipazione del movimento operaio al processo di formazione della volontà politica. Formalmente veniva dunque realizzato anche in Inghilterra lo schema assicurativo inaugurato dalla Germania, ma esso assumeva ora il significato di tutela del lavoratore, che si sarebbe sviluppato in seguito fino alla creazione della sicurezza sociale per tutti i cittadini, e non aveva più, come nella Germania bismarckiana, il significato di mezzo di conservazione dello Stato autoritario. Fino alla prima guerra mondiale dunque la diversità del contesto costituzionale appare decisiva per interpretare la portata

ferma tuttavia che si dovrà riconoscere che durante il *Kaiserreich* vennero posti i fondamenti della futura costituzione sociale; cfr. HUBER 1957-1984, IV, pp. 1132-33.

Si tratta comunque di una categoria controversa. A. Wagner impiegava, ad es., l'espressione *Sozialstaat* per intendere la concezione — propria della socialdemocrazia e profondamente diversa dal «socialismo di Stato» — di un'economia senza proprietà privata, imprese private e lavoro salariato; cfr. WAGNER, 1887, p. 86.

[112] BRIGGS, 1961, p. 244.

[113] Sulla nascita del *Welfare State* in Inghilterra si veda, tra la copiosa letteratura, ROBERTS, 1960; GILBERT, 1966; HAY, 1975; FRASER, 1973.

delle realizzazioni politico-sociali, e la nozione di «Stato sociale» appare pertanto impropria per l'epoca bismarckiana [114].

La storia concettuale deve sicuramente diventare «parte integrante della storia sociale» [115] ed è inoltre certamente lecito, come scrive H.-U. Wehler, utilizzare le categorie e le teorie della ricerca sociale del «presente» per decifrare il passato [116], giacché esse possono consentire di affrontare un processo storico in modo più analitico e più sistematico, ma occorre altresì precisare che il senso delle categorie utilizzate può mutare in relazione alle differenze del contesto in cui quel processo si verifica.

L'utilizzazione di categorie o di schemi teorici che si rivelino suscettibili di prestazioni significative in termini di organizzazione sistematica, non esime dunque dal metterli sempre a confronto, come scrive O. Brunner, con il linguaggio delle fonti dell'epoca indagata, da cui soltanto essi possono ricavare il loro senso [117].

[114] Huber discute anche sulla possibile adeguatezza della categoria di «Stato sociale burocratico-autoritario» per l'epoca del *Kaiserreich*, ma dichiara che essa esprime la realtà solo per metà, in quanto le riforme rappresentano, a giudizio di Huber, un progresso anche se sono introdotte dall'alto invece che dal basso (HUBER, 1957-1984, IV, p. 1133). In realtà credo che si tratti di una categoria che esprime adeguatamente la differenza che separa la politica sociale bismarckiana dalle realizzazioni sociali introdotte, ad es., in Inghilterra agli inizi di questo secolo sotto la spinta del movimento operaio.

[115] KOSELLECK, 1979, p. 97. «La storia concettuale — scrive Koselleck — ha sempre a che fare con situazioni o eventi politici o sociali, certo a condizione che siano già stati colti concettualmente e articolati nel linguaggio delle fonti. Questo procedimento interpreta in senso stretto la storia attraverso i concetti che l'hanno attraversata nei vari momenti ... e nello stesso tempo interpreta i concetti alla luce della storia ... In questo senso la storia dei concetti ha per tema la convergenza tra concetto e storia, per usare una formulazione drastica» (p. 103).

[116] WEHLER, 1973 (b), p. 54. Le teorie moderne, scrive Wehler, possono servire per interpretare gli sviluppi storico-strutturali del passato che non sono stati percepiti dalla consapevolezza dell'epoca passata e che «non si sono di conseguenza sedimentati direttamente nelle fonti».

[117] Si veda ad es., la critica di O. Brunner a O. Hintze in relazione ad una indebita applicazione della dicotomia Stato/società, propria del secolo XIX, ad epoche precedenti, in BRUNNER, 1965 [5], pp. 224 ss.; si vedano anche pp. 600 ss.

7. *La scienza e il principe: sapere scientifico e ragion di Stato*

Come abbiamo visto, all'origine della politica e della legislazione sociale bismarckiana vi era una molteplicità di fattori, tra cui principalmente gli interessi industriali (si pensi al progetto Baare), i rapporti con i partiti e un preciso contesto costituzionale, rispetto al quale la politica sociale fu concepita secondo un rapporto di funzionalità.

Più complesso fu invece il rapporto delle scienze dello Stato con le realizzazioni politico-sociali dell'epoca bismarckiana. Per valutare le molteplici connessioni che si instaurarono tra scienza e politica, occorre fare principalmente riferimento all'opera svolta dal «Verein für Sozialpolitik» [118], che venne fondato nel 1872 ad Eisenach e raggruppò intorno ad un progetto di riforma sociale una larga parte del ceto intellettuale tedesco.

In realtà i cosiddetti «socialisti della cattedra» [119] che convennero nel *Verein*, sostenevano ipotesi che erano assai diverse tra loro, giacché i progetti di riforma che essi sollecitavano, potevano fondarsi principalmente sull'intervento dello Stato, come avveniva nelle dottrine di G. von Schmoller e di A. Wagner, oppure sull'iniziativa dei singoli e delle loro associazioni, come ritenevano invece L. Brentano e Schulze-Delitzsch. Per questo «il *Verein*

[118] Sulla storia del *Verein* cfr. BOESE, 1939; si veda inoltre l'importante LINDENLAUB, 1967 e per la storia del *Verein* dal 1872 al 1888 ROVERSI, 1984. Sugli sviluppi delle scienze sociali in particolare della *Nationalökonomie*, in epoca guglielmina, cfr. KRÜGER, 1983 e BRUCH, 1985.

[119] Così furono denominati da OPPENHEIM in *Der Katheder-Sozialismus*, 1873. «L'opposizione ad essa [alla "scuola di Manchester"] — scrive Oppenheim — ha creato per i socialisti degli alleati incerti, ma utilizzabili, da un gran numero dei più giovani docenti universitari che io da qualche tempo, per indicare brevemente questo rapporto, ho chiamato "socialisti della cattedra"» (p. 53). Sui socialisti della cattedra si veda anche VÖLKERING, 1959, che svolge un'analisi del socialismo della cattedra da un punto di vista marxista, connotandolo con la categoria introdotta da Marx ed Engels, di «socialismo borghese» (*Bourgeoissozialismus*) (pp. 5 ss.).

mancò di una guida politica e non espresse alcuna volontà politica unitaria» [120]. Ciò nondimeno la sua aspra polemica contro le tesi manchesteriane del libero mercato in economia finì con l'aprire il terreno alla riforma sociale influenzando i partiti e la politica del Reich [121].

Non va infatti dimenticato che tra i collaboratori di Bismarck vi fu chi, come Wagener [122], partecipava alle riunioni del *Verein* e chi, come Th. Lohmann [123], era in stretto contatto con studiosi del *Verein* come Wagner e Schmoller (ma anche con L. von Stein e A. Schäffle). Né va trascurato che uno dei principali esponenti del socialismo della cattedra, A. Schäffle, fu l'ispiratore, come abbiamo visto, del secondo progetto di assicurazione contro gli infortuni.

In un intervento tenuto alla fine degli anni Novanta, G. von Schmoller, le cui posizioni erano vicine a quelle dei nazional-liberali, ricordò che durante gli anni iniziali dal 1872 al 1875, il *Verein* dovette lottare contro i vecchi manchesteriani e una parte rilevante della burocrazia del libero commercio, mentre i conservatori, tra i quali lo stesso Bismarck, salutarono favorevolmente la nascita e l'attività dell'«associazione per la politica sociale» [124].

[120] Cfr. VOGEL, 1951, p. 81.

[121] P. Schiera delinea uno schema dei livelli di funzionamento della politica sociale e delle loro reciproche influenze; esso risulta così articolato: le parti interessate, l'apparato politico e amministrativo, l'apparato scientifico-ideologico. Quest'ultimo operava sui primi due sia con l'insegnamento universitario, che costituiva la base della formazione dei funzionari, che con «materiale di indagine» e «proposte operative» che influenzavano il processo legislativo (SCHIERA, 1987, p. 222). K.E. Born individua nel conflitto tra lavoratori e datori di lavoro la causa della politica sociale dello Stato. I protagonisti della politica sociale furono i partiti politici, i governi, i funzionari amministrativi e i tribunali. Infine il sapere, la capacità di giudizio e l'individuazione degli scopi da parte dei protagonisti diretti furono influenzati dalle dottrine sociali delle chiese cristiane e dalle scienze sociali; cfr. BORN, 1966, p. 13.

[122] PLESSEN, 1975, p. 97.

[123] PLESSEN, 1975, p. 84.

[124] «I conservatori, compreso il principe di Bismarck — scrive G. von Schmoller — videro con favore nel nostro movimento una componente dell'avanguardia politica» (SCHMOLLER, 1897, p. 30). Anche nella lettera

In realtà, come precisa D. Lindenlaub, «Bismarck e i socialisti della cattedra svilupparono le loro concezioni sociopolitiche non insieme, ma parallelamente e dopo il 1877 spesso in modo contrastante» [125]. Le ragioni di questa difficile coniugazione devono probabilmente essere ricercate nell'autonomia della politica che Bismarck seppe sempre affermare. Alle ragioni di una scienza che pretendeva di fornire degli orientamenti politici, ritenendo di poter porre su basi scientifiche e specialistiche le decisioni politiche, Bismarck oppose le ragioni di una politica che mirava a garantire costantemente l'interesse dello Stato. Alla «venerazione della intelligenza conoscitiva [des erkennenden Verstandes]» era subentrata con Bismarck la «venerazione dell'azione» [126].

Al di là dei controversi rapporti con la politica di Bismarck, è certa tuttavia l'influenza esercitata dall'opera del *Verein* — che si mosse sempre tra la polemica contro il manchesterismo e la lotta contro il socialismo [127] — sulla politica dei partiti e sull'insegnamento accademico nelle università tedesche, ossia su vasti strati dell'opinione pubblica che fu così preparata ad accogliere i nuovi orientamenti della riforma sociale.

Le conclusioni raggiunte nei congressi del *Verein* sulla base della presentazione di pareri che si riferivano ai temi scelti e dibattuti (ad es. le società per azioni e la legislazione di fabbrica nel 1873, le casse di invalidità e vecchiaia, la rottura del contratto di lavoro e l'imposizio-

dedicata agli orientamenti economici e sociopolitici di Bismarck, Schmoller poteva affermare che «le concezioni di Bismarck fino al 1876 si mossero nella stessa direzione dei fondatori del Verein für Sozialpolitik» (SCHMOLLER, 1898, III, p. 50).

125 LINDENLAUB, 1967, p. 143. Schmoller dichiara che «il socialismo dei professori, pastori evangelici e consiglieri gli [a Bismarck] apparve infine più pericoloso della socialdemocrazia» (SCHMOLLER, 1898, II, p. 41).

126 Il giudizio fu formulato da L. Brentano; è riportato da LINDENLAUB, 1967, p. 138. «L'esperienza pratica per lui era tutto, scrisse Schmoller; nella teoria egli non vide mai la somma dell'esperienza, bensì l'astrazione priva di valore, la speculazione errata» (SCHMOLLER, 1898, I, p. 35).

127 LINDENLAUB, 1967, p. 5.

ne fiscale nel 1874 ecc.) influenzarono sia la formulazione dei programmi dei partiti [128], sia la politica governativa. In proposito un esempio è rappresentato dalla legge sulla protezione del lavoro del 17 luglio 1878 [129], il cui progetto fu elaborato da Th. Lohmann e nel quale è ravvisabile la presenza delle proposte formulate sulla legislazione di fabbrica da Schmoller e da Wagner [130].

La formulazione della legislazione sociale che si dispiegava nel rapporto tra il governo e il parlamento che, come abbiamo visto, assunse una posizione più che mai attiva e propositiva, era dunque preceduta da una complessa fase di elaborazione, in cui l'influenza della scienza politica si esercitava su tutti gli attori del processo, dai partiti, alla burocrazia, allo stesso cancelliere. Fu dalla complessa interazione di queste forze che scaturì l'innovazione rappresentata dalla politica sociale introdotta dall'opera di O. von Bismarck.

È utile pertanto soffermarsi brevemente sulle dottrine e teorie politico-economiche dei principali esponenti del socialismo della cattedra, allo scopo di meglio comprendere i termini del dibattito che precedette e accompagnò la formazione e la realizzazione della legislazione sociale nell'età bismarckiana.

A. Wagner, che rimase membro del *Verein* fino al 1878, fu uno dei principali esponenti del cosiddetto «socialismo

[128] PLESSEN, 1975, p. 84. Plessen ricorda, ad es., l'influenza esercitata da Hitze sugli orientamenti del Centro.

[129] La novella alla *Gewerbeordnung* del 17 novembre 1878 è l'unico esempio di legge sulla protezione del lavoro durante l'epoca bismarckiana. Essa introduceva il riposo domenicale, dava al *Bundesrat* il potere di limitare il lavoro delle donne e dei fanciulli per la tutela della loro vita e della salute, e soprattutto il potere di vietare il lavoro notturno delle donne. Inoltre essa introdusse l'ispezione obbligatoria di fabbrica, in base alla quale gli ispettori statali erano obbligati a presentare al *Bundesrat* e al *Reichstag* dei rapporti annuali sui risultati del loro lavoro; cfr. HUBER, 1957-1984, IV, pp. 1203-04. Bismarck, come è noto, non volle procedere oltre nella legislazione di protezione del lavoro, ritenendo che essa si risolvesse in un danno per l'impresa.

[130] PLESSEN, 1975, p. 84.

di Stato» [131], ossia della concezione che riteneva che la riforma sociale dovesse essere opera dello Stato. Come abbiamo ricordato, anche Bismarck dichiarò di aderire al socialismo di Stato durante una discussione con Th. Lohmann. Wagner respinse tuttavia esplicitamente l'ipotesi di poter essere considerato il teorico della politica sociale bismarckiana [132].

Egli aveva esposto il suo sistema fin dal discorso del 1872 dedicato alla questione sociale. Wagner dichiarò in quell'occasione che l'economia politica doveva essere considerata una s c i e n z a e t i c a e che, contro la naturalità dei fenomeni economici, doveva essere riconosciuta la responsabilità morale degli individui, in quanto «i processi economici sono il prodotto delle azioni umane» [133].

[131] Un'analisi del socialismo di Stato svolta nel secolo scorso fu quella di DAWSON, 1891, soprattutto il capitolo I «Teoria del socialismo di Stato», pp. 5-17. Gli elementi caratterizzanti del socialismo di Stato di Wagner possono essere così riassunti: 1. un miglior ordinamento produttivo; 2. una partecipazione della massa della popolazione, cioè della classe lavoratrice, ai frutti materiali prodotti dalla crescita delle forze produttive; 3. l'introduzione, tra i compiti della amministrazione pubblica, di provvedimenti che abbiano come oggetto l'innalzamento morale, sanitario, fisico, economico e sociale della massa della popolazione; 4. il trasferimento di una gran parte del reddito nazionale nei canali delle casse pubbliche, e come premessa di ciò 5. la statalizzazione di tutte le imprese che in mano privata conducano al monopolio; 6. una politica fiscale sociale a favore dei redditi più bassi (A. SKALWEIT, *Worwort* a WAGNER, 1887, pp. 4-5). Wagner riteneva che solo una monarchia sociale («sociales Königtum») che si ispirasse alle antiche tradizioni prussiane, potesse farsi portatrice di un programma di socialismo di Stato (p. 46).
L. von Stein critica le tesi del socialismo di Stato ritenendo che esso metta in pericolo la formazione del capitale, in quanto all'interno degli esistenti rapporti costituzionali caratterizzati dal principio del diritto elettorale generale, le classi non possidenti, fattesi maggioranza, non rispetterebbero nessun limite nella imposizione fiscale. In effetti per questa via, osserva Wagner, si giungerebbe al *Sozialstaat* teorizzato dalla socialdemocrazia, ma esso non ha nulla a che fare con il socialismo di Stato. In realtà, obietta polemicamente Wagner, Stein critica indebitamente il socialismo di Stato invece di criticare il diritto di voto generale (WAGNER, 1887, pp. 85-86).

[132] «Il cancelliere — dichiarò Wagner — non è un uomo particolarmente disponibile ai punti di vista teorici di altri... Personalmente non ho avuto l'onore di essere il teorico di Bismarck». L'affermazione è riportata da A. SKALWEIT, *Vorwort*, cit., p. 5.

[133] WAGNER, 1872, p. 131.

Wagner critica gli effetti negativi della libera concorrenza, soffermandosi sul problema delle abitazioni, sulla conflittualità nei rapporti di lavoro, sulla mostruosità dell'impiego dei bambini nei processi produttivi. Sono gli aspetti deplorevoli di un sistema economico che considera il lavoro come merce e il denaro come prezzo; essi sono le conseguenze di una economia politica priva di concezione etica. Al contrario come esempio positivo, egli cita l'esperienza dei tribunali arbitrali che hanno introdotto nuovi rapporti personali tra datori di lavoro e lavoratori. Se devono essere criticati gli effetti negativi della libera concorrenza, lo deve essere altresì la richiesta avanzata dai socialisti di un intervento incondizionato da parte dello Stato. Wagner è invece dell'avviso che il ricorso allo Stato debba essere valutato caso per caso [134]. Spetta alle classi più elevate il compito di realizzare, per via legislativa, gli interventi che possono soddisfare nel modo più adeguato le richieste delle classi inferiori, soprattutto quella — che Wagner ritiene sicuramente giustificata — di una più equa ripartizione del peso fiscale.

Questa richiesta rappresenta uno dei punti del «sistema» di Wagner per risolvere la questione sociale, che comprende, oltre all'ipotesi di una imposizione fiscale progressiva, l'esigenza di aumentare i salari, diminuire l'orario di lavoro e abolire il lavoro domenicale; la tutela della sicurezza dei lavoratori, attraverso una assicurazione obbligatoria, nei casi di malattia, invalidità, incapacità di guadagno e vecchiaia (si tratta di un principio che comparirà in tutti i successivi progetti governativi sulle assicurazioni); una legislazione di fabbrica sul lavoro delle donne e dei fanciulli e sui rischi per la salute del lavoratore; la possibilità di consumi a buon mercato mediante la creazione di associazioni di consumo da parte dei lavoratori; infine l'innalzamento della cultura e del livello religioso e morale delle classi inferiori soprattutto attraverso l'istituzione di scuole popolari [135].

[134] WAGNER, 1872, p. 136.
[135] WAGNER, 1872, pp. 155-160. Una piena adesione alle tesi di Wagner è manifestata da SCHÖNBERG, 1872, soprattutto pp. 421 ss.

In un testo successivo Wagner espose compiutamente la sua concezione del sistema assicurativo. Il saggio era già compiuto nell'ottobre del 1880 e fu pubblicato l'anno successivo sulla «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft». Wagner discute l'idea di una «statalizzazione» delle assicurazioni, facendo riferimento ai timori circa questa ipotesi sollevati dopo la pubblicazione di una circolare di Bismarck del 4 agosto 1879 [136], relativa al tema delle assicurazioni. In realtà questo testo di Bismarck non fa alcun accenno ad una assicurazione di Stato, ma si limita a sottolineare la necessità di una regolamentazione delle assicurazioni [137]. Tuttavia ciò era bastato per sollevare il timore che il cancelliere, sostenitore del dazio protettivo e del monopolio del tabacco, mirasse ad una assicurazione statalizzata e pertanto si incamminasse verso la strada del socialismo.

Il problema che Wagner discute approfonditamente riguarda la possibilità di trasferire l'assicurazione da una organizzazione economica privata ad una collettiva, da una posizione privatistica ad una pubblicistica (*öffentlichrechtlich*) [138]. La sua organizzazione è a favore della seconda alternativa, a sostegno della quale egli ricorda che, in relazione allo sviluppo tecnico-economico e alla distribuzione e concentrazione demografica, emergono dei bisogni nuovi la cui caratteristica è quella di essere un prodotto della vita comunitaria: si tratta di bisogni collettivi nei quali il momento individuale è secondario rispetto a quello sociale [139].

Wagner fornisce molti esempi di questi sviluppi: dal si-

[136] BISMARCK, 1881, pp. 173-179.

[137] BISMARCK, 1881, p. 173. In particolare Bismarck considera l'opportunità di introdurre prescrizioni obbligatorie sui fondi che devono essere accantonati dalle società di assicurazione sulla vita e considera «interessante» l'idea di istituire un controllo nei singoli Stati del Bund per fornire un indirizzo alle società di assicurazione (p. 178).

[138] WAGNER, 1881, p. 106. Tra le prime discussioni italiane dell'opera di Wagner, si veda il testo di MAZZOLA, 1885, pp. 5-9.

[139] WAGNER, 1881, p. 110.

stema finanziario, monetario, creditizio a quello delle comunicazioni, alla creazione di istituzioni per il soddisfacimento di bisogni collettivi locali (approvvigionamento idrico, illuminazione, nettezza urbana ecc.). In questo senso — commenta Wagner — «l'assicurazione, per sua propria natura, non è un "affare" che possa essere assunto e condotto dal libero commercio». Essa è una «istituzione pubblica e come tale deve essere trattata»[140]. Egli apprezza soprattutto il fatto che un sistema assicurativo pubblico consentirebbe di ridurre i costi e principalmente i costi della gestione amministrativa, che verrebbero affidati ad organi dello Stato o della amministrazione locale.

Wagner discute qui i caratteri della «economia pubblica» che diviene oggetto della nuova scienza dello Stato: lo sviluppo dei processi produttivi e tecnici è all'origine di nuovi bisogni che non possono più essere soddisfatti secondo i criteri dell'economia privata. Inoltre l'economia pubblica presenta anche il vantaggio di una gestione razionale dei bisogni comunitari; ma soprattutto essa soddisfa pienamente le nuove finalità etiche connesse alla crescita culturale e morale delle classi inferiori, la cui condizione si aggraverebbe pericolosamente se venisse affrontata solo secondo la logica del profitto dell'economia privata.

In breve: è stato per soddisfare i bisogni collettivi

«che presso i popoli civili si sono sviluppate e sono state sperimentate storicamente e organicamente sempre più istituzioni pubbliche, ossia di natura economico-collettiva [gemeinwirtschaftlich]: qui la statalizzazione di istituti economici sussiste da tempo, oppure viene nuovamente presa in considerazione e praticata. Ovvero dove il massimo organismo pubblico, lo Stato, non ne assume l'istituzione e la gestione, lo fanno i piccoli corpi locali. Ma dove è rimasta la forma di organizzazione privatistica, emerge una crescente tendenza a toglierle il mero carattere privato e a darle un che di pubblico [etwas von "öffentlichem" Charak-

[140] WAGNER, 1881, p. 171.

ter] mediante certe norme giuridiche limitanti che impongono dei doveri: l'economia privata opera qui per incarico [im Auftrage] al posto della economia collettiva in senso proprio (la cosiddetta attività delegata, Sax)» [141].

Sono queste in sintesi le ipotesi di soluzione istituzionale che Wagner configura per le forme di organizzazione economico-collettiva, tra le quali pone anche il sistema assicurativo. Si tratta di ipotesi che si troveranno in sintonia con i diversi progetti governativi sulle assicurazioni [142]: è sufficiente pensare al primo progetto sugli infortuni dell'8 marzo 1881 che conteneva la proposta di un istituto di assicurazione del Reich o al progetto di assicurazione contro le malattie presentate al *Reichstag* il 29 aprile 1882, che creava un'assicurazione-malattia affidata ai comuni [143].

Wagner fu inoltre consultato da Bismarck in alcune occasioni specifiche; così avvenne, ad es., nell'agosto del 1881 quando Bismarck gli sottopose la questione del monopolio del tabacco e nel novembre dello stesso anno quando, in relazione al secondo progetto contro gli infortuni, venne posta sia a Wagner che a Schäffle la questio-

[141] WAGNER, 1881, pp. 110-111.

[142] Cfr. VOGEL, 1951, p. 75.

[143] Più precisamente si tratta della assicurazione contro le malattie stabilita con la legge del 15 giugno 1883. Essa era fondata sulle casse di soccorso locali, cui fu aggiunta una assicurazione comunale (art. 4). Essendo ammessa la possibilità di assicurazione sia presso le casse locali, che presso l'assicurazione comunale, fu coniata la formula «obbligo delle casse ma non cassa obbligatoria» («Kassenzwang aber nicht Zwangskasse»); cfr. ROSIN, 1893, p. 30. Nelle intenzioni di Lohmann, che fu estensore del progetto, le casse di soccorso locali dovevano dar luogo ad una «ordinata comunità morale di uguali aventi diritto» ; cfr. TENNSTEDT, 1977, p. 40. La legge realizzò una forma di autoamministrazione cui partecipavano direttamente padroni e operai, sulla base del versamento dei contributi, rispettivamente 1/3 e 2/3 (in proposito si veda anche l'analisi svolta nel capitolo II).

G. Göckenjan ravvisa invece nell'autoamministrazione una sorta di disciplinamento, che si sarebbe realizzato sotto la forma dell'auto-controllo. Si sarebbe trattato cioè di una nuova tecnica di integrazione, in quanto molti membri del partito socialdemocratico operarono all'interno della amministrazione delle casse (GÖCKENJAN, 1981, p. 25).

ne se, oltre alle organizzazioni corporative, si dovesse creare anche un istituto del Reich [144].

Ad Albert Schäffle si deve, come abbiamo più volte ricordato, l'elaborazione della struttura consociativa che è alla base del progetto sugli infortuni. Nella prefazione del 1884 alla seconda edizione del suo lavoro, scritto su sollecitazione di Bismarck e dedicato alle casse di soccorso corporative — che ripresenta la prima edizione del 1882 con l'aggiunta di un progetto di legge completo sulle casse di soccorso — Schäffle dichiara che le idee da lui espresse nel 1882 avevano nel frattempo trovato un riconoscimento con l'assicurazione sulle malattie e auspica che se ne possa realizzare una applicazione ancora più vasta [145].

Egli equipara l'obbligo assicurativo [146] all'obbligo scolastico e sostiene che il livello salariale è sufficiente per permettere il pagamento dei premi [147]. Infatti solo alla condizione che i contributi non incidano sul minimo vitale, il lavoratore accetterà l'imposizione di un onere assicurativo sul salario.

Schäffle ritiene che l'obbligo delle casse di soccorso (*Kassenzwang*) comporti necessariamente l'introduzione delle casse obbligatorie (*Zwangskassen*): se si ricorre al diritto pubblico — egli afferma — per dare all'assicurazione la forza dell'obbligo, la sua organizzazione deve assumere il carattere di un organismo nazionale di casse di soccorso corporative e obbligatorie. La nascita di una nuova economia pubblica implica, anche per Schäffle come per Wagner, il superamento di criteri privatistici e il passaggio a forme di tipo giuridico-pubblico.

Tuttavia occorre precisare che, secondo Schäffle, non si

[144] QUANDT, 1938, pp. 88-89.

[145] SCHÄFFLE, 1882, p. 1.

[146] Schäffle aveva già sostenuto l'idea della assicurazione obbligatoria (SCHÄFFLE, 1870, p. 702).

[147] SCHÄFFLE, 1882, p. 10.

tratta di una organizzazione statale, bensì di un sistema di autoamministrazione su base consociativo-professionale sotto la sorveglianza dello Stato — che sarà la soluzione che verrà infine adottata. Si tratta dunque di una forma autoamministrativa alla quale non può essere rivolta l'accusa di «centralizzazione», «arbitrio burocratico», «onnipotenza dello Stato». Essa è caratterizzata piuttosto dalla identità di assicurati e assicuratori e dalla loro comune rappresentanza [148]. Un simile sistema offre il vantaggio di gravare la consociazione, e non il datore di lavoro, né il lavoratore, dell'onere della prova in caso di infortunio. Esso rappresenta pertanto una struttura amministrativa che è espressione e garanzia di umanità, di giustizia e di economicità [149].

Infine una particolare attenzione deve essere rivolta alle tesi elaborate da G. von Schmoller, uno degli esponenti più significativi del socialismo della cattedra e tra i principali animatori del «Verein für Sozialpolitik».

Le sue posizioni si differenziarono da quelle della vecchia scuola storica e del suo principale esponente, ossia W. Roscher. In realtà sia Schmoller che Roscher utilizzarono un metodo storico che mirava a legare in modo causale i dati economici ai rimanenti aspetti della realtà politica, culturale ecc. Ma mentre Roscher tentava di reinterpretare storicamente i principi della economia politica classica, al contrario Schmoller mirava a superare quei dogmi economici e a porre i principi di una nuova scienza fondata su un metodo di ricerca induttivo [150]. Le differenze tra i

[148] In realtà occorre precisare che questa forma di autoamministrazione si realizzò essenzialmente nel sistema di assicurazione contro le malattie (cfr. la nota 143 e il capitolo II). Al contrario nella assicurazione contro gli infortuni i lavoratori ottennero solo una limitata rappresentanza presso l'ufficio di assicurazione del Reich (art. 87, l. 6 luglio 1884), presso le consociazioni professionali (art. 41) e presso i tribunali arbitrali (art. 47).

[149] SCHÄFFLE, 1882, p. 21.

[150] Schmoller espresse queste considerazioni criticando l'opera di ROSCHER, 1874 con una recensione apparsa in «Literarisches Centralblatt

due autori risiedevano pertanto negli scopi che perseguivano e che Roscher poneva nella spiegazione di realtà economiche, mentre Schmoller li individuava nel raggiungimento di finalità di tipo etico-politico. Contro le posizioni liberali [151] egli voleva mostrare che l'organizzazione economica è fortemente condizionata dalle istituzioni dello Stato, e che il mutamento di queste ultime — in cui si esprimono precisi principi che si affermano storicamente — determina le trasformazioni della realtà economica [152].

L'approccio storico-economico di Schmoller trascende pertanto il piano dell'economia e raggiunge il livello della politica, aspirando a fornire una risposta al problema del ruolo dello Stato nella nuova realtà economica, secondo una prospettiva che prende le distanze sia dalle posizioni dei liberali, che da quelle dei conservatori [153]. La ricostruzione storica deve dunque condurre alla corretta comprensione dei processi economici e politici e deve indicare le soluzioni praticabili alla politica del presente, nel tentativo — che sarà considerato fallimentare dalla nuova generazione del *Verein* (in particolare da M. Weber) [154] — di identificare le ragioni della scienza e quelle della politica.

Già nel discorso di apertura tenuto ad Eisenach il 6 ottobre 1872 in occasione della seduta inaugurale del «Ve-

für Deutschland», 1875, p. 445. In proposito si veda SCHUBERT, 1937, p. 46.

151 Si veda, ad es., la *Vorrede* a SCHMOLLER, 1870, nella quale Schmoller dichiara che si possono apprezzare i risultati positivi raggiunti da Schulze-Delitzsch senza peraltro condividere il dogma dei liberali che «deducono la vita economica da astratti motivi» (p. X).

152 Su questi aspetti metodologici dell'opera di G. von Schmoller e in particolare sui suoi rapporti con la vecchia scuola storica, cfr. SCHUBERT, 1937, soprattutto pp. 45-48.

153 C. Brinkmann pone la posizione di Schmoller tra socialconservatorismo e socialliberalismo (BRINKMANN, 1937, p. 94).

154 In proposito è quasi superfluo ricordare il noto saggio di WEBER, 1904: «Siamo convinti — scrive Weber — che non può mai essere compito di una scienza empirica quello di formulare norme vincolanti e ideali, per derivarne direttive per la prassi» (p. 58).

rein für Sozialpolitik», Schmoller aveva sottolineato con chiarezza il ruolo che poteva essere svolto dallo Stato per mutare profondamente la struttura economica e risolvere la questione sociale. Egli dichiarò che una economia governata da leggi nelle quali si esprimeva solo l'egoismo dei singoli, poteva essere giustificata all'epoca della *Kleinstaaterei* e del conflitto costituzionale prussiano, quando ancora si poteva nutrire sfiducia nell'attività dello Stato e si affidava ogni possibilità di riforma ai singoli e alle loro associazioni invece che alla legislazione; ma essa non era più ammissibile da quando il grande slancio del Reich tedesco dal 1866 al 1870, «la riconciliazione di popolo e governo, di parlamento e potere dello Stato avevano gettato una nuova luce anche sulle questioni economiche» [155].

Schmoller sottolinea dunque la centralità del «fattore politico»; il nuovo contesto costituzionale, caratterizzato dalla coesistenza del parlamento, in cui si esprimono le diverse classi sociali, e del potere del governo, rappresenta la condizione nella quale lo Stato, ben lungi dall'essere ritenuto un male da limitare, deve invece essere considerato un grande «istituto etico» [156] (*sittliches Institut*) che «posto al di sopra degli interessi egoistici di classe, dia le leggi, guidi l'amministrazione con mano giusta, difenda i deboli, elevi le classi inferiori»

[155] SCHMOLLER, 1873 (b), p. 7.

[156] Questa concezione dello Stato come portatore di valori appare comune a larga parte degli esponenti del *Verein*: oltre alle posizioni di Wagner, già menzionato, si vedano anche quelle di G. Schönberg il quale, ricordando Fichte, afferma che il compito della nuova età è quello della fondazione di uno Stato di diritto e di cultura. Considerando che la questione nazionale ha trovato una positiva conclusione, Schönberg afferma: «oggi abbiamo fondato saldamente lo Stato di diritto. Ora si tratta di realizzare lo Stato di cultura [Culturstaat]» (SCHÖNBERG, 1871, p. 14). La libertà dell'azione economica del singolo, commenta Schönberg, trova i suoi limiti là dove si scontra con i compiti etici dell'economia; allo Stato incombe l'onere di raggiungere gli scopi culturali della vita economica (p. 12). La sua azione deve essere guidata dalla conoscenza delle condizioni delle classi inferiori e delle cause dei loro disagi. A tal fine Schönberg suggerisce l'istituzione di uffici del lavoro in ogni *Bezirk* per accertare la situazione in cui si trova il lavoro (p. 35).

Il problema non è più rappresentato dal grado di efficienza del sistema produttivo, ma dagli effetti che esso produce sugli uomini. Ciò che va messo in luce è, secondo Schmoller, il rapporto necessario tra organizzazione dell'economia e condizione morale della nazione: la conservazione di questo rapporto è il compito più alto dello Stato, che in ciò deve ritrovare le migliori tradizioni della monarchia e della burocrazia prussiana.

L'eliminazione del divario, sia economico che culturale, tra le classi e la creazione di ideali comuni rappresentano non solo un compito morale, ma anche una funzione politica decisiva, giacché essa sola consente di conservare le libere istituzioni politiche ed esorcizza il rischio di un governo assoluto.

Non si tratta certo di giungere ad un livellamento in senso socialista, ma si deve consentire un facile passaggio da un gradino all'altro della scala gerarchica. A tal fine devono essere attuate tutte quelle misure — legislazione di fabbrica, contratto di lavoro, ispettorato di fabbrica, inchieste, sistema di formazione — che consentano di realizzare l'ideale di «chiamare una parte sempre più grande del nostro popolo a partecipare a tutti i beni più alti della civiltà, alla cultura [Bildung] e al benessere» [157].

La ricerca storica serve a Schmoller per comprendere le radici della questione sociale e per trarne i criteri che devono essere posti alla base della nuova politica sociale. È ciò che avviene con l'importante saggio da lui dedicato alle tradizioni e all'eredità della monarchia prussiana.

Schmoller ritiene di individuare l'origine storica delle lotte sociali nella iniqua ripartizione della proprietà fondiaria e nell'assenza di libertà personale, come fu nel mondo romano. Al contrario il mondo cristiano-germanico seppe coniugare «l'intatta forza naturale della stirpe germanica»

[157] SCHMOLLER, 1873 (b), p. 12.

con concetti di eticità (*Sittlichkeit*) e di diritto che produssero una «spiritualizzazione» delle istituzioni. In questo contesto operarono i grandi re prussiani che trovarono l'esempio da imitare nella politica dei Tudors inglesi, ma che riuscirono a sviluppare autonomamente il modello originale.

Essi seppero proteggere il ceto dei contadini, favorirono filatori e tessitori per i quali furono predisposte condizioni di credito favorevoli e occasioni di smercio dei prodotti; questa politica si concluse con l'emancipazione dei contadini e con la prima legislazione prussiana sulle fabbriche [158]. L'attività della monarchia prussiana rappresentò «una lotta contro il potere di classe dei possidenti, un'affermazione dell'uguale diritto e della uguale imposizione fiscale, l'eliminazione dei privilegi e l'innalzamento della gente umile» [159]. Su queste basi si fondava la forza dello Stato prussiano, giacché le classi inferiori sentivano che «in questo Stato ricchi e poveri erano effettivamente trattati con lo stesso criterio, che il "suum cuique" diventava verità» [160].

Questa politica era stata indubbiamente una componente del governo assoluto e pertanto essa non poteva più riprodursi nella nuova epoca caratterizzata dal diritto di voto, dal diritto di associazione e dal parlamentarismo. Anzi: è proprio il divario esistente tra l'identica posizione a livello politico e la diversità esistente a livello sociale ed economico che determina la questione sociale. Ancora una volta la realtà politica, il nuovo contesto costituzionale appare il fattore determinante, giacché la soluzione della questione sociale si rivela ora fortemente condizionata dalla partecipazione delle classi inferiori alla vita politica.

[158] Probabilmente Schmoller fa riferimento all'ordinamento industriale prussiano del 17 gennaio 1845 che riguardava le casse di soccorso industriali e alla legge prussiana sulle miniere del 10 aprile 1854; in proposito cfr. PLESSEN, 1975, pp. 89 ss.

[159] SCHMOLLER, 1874, p. 330.

[160] SCHMOLLER, 1874, p. 331.

Il problema, osserva Schmoller, non è rappresentato da un aumento del livello salariale, quanto piuttosto dal fatto «di porre il lavoratore in altre condizioni di vita ed economiche che facciano di lui un uomo diverso». «L'organizzazione economica di un popolo non è un prodotto naturale . . . essa è soprattutto un prodotto delle concezioni morali relativamente al diritto e alla giustizia nei rapporti reciproci delle diverse classi sociali» [161]. È la legislazione che deve esprimere queste nuove concezioni, ma essa nella reatà del parlamentarismo rischia di essere affidata a partiti politici asserviti a interessi economici di parte.

Da queste considerazioni Schmoller enuclea i compiti della monarchia nello Stato parlamentare: infatti è ad essa e alla sua burocrazia, rappresentanti dell'idea di Stato, che spetta il compito, come elementi neutrali nella lotta tra le classi, di assumere l'iniziativa di una legge di riforma capace di integrare il quarto stato nella realtà politica del nuovo Reich tedesco [162].

Con ciò Schmoller appare estremamente consapevole del conflitto politico tra governo e parlamento che dominerà tutta l'epoca del *Kaiserreich*, e tenta di definire una funzione politica della monarchia ritrovandola, come già aveva fatto L. von Stein, proprio nella individuazione dei principi della riforma necessaria per la soluzione della questione sociale. Le posizioni di Schmoller rispetto alla politica governativa furono particolarmente controverse: così avvenne sia a proposito della protezione doganale [163], sia in relazione alla politica sociale.

Le proposte di Schmoller erano sempre ispirate dall'obiettivo di conseguire una conciliazione tra le classi. Fin dalla

[161] SCHMOLLER, 1874, p. 337.

[162] SCHMOLLER, 1874, p. 342.

[163] Fino al 1879 Schmoller aveva sostenuto il punto di vista del libero commercio, ma in quell'anno aderì agli orientamenti espressi da Bismarck; cfr. LINDENLAUB, 1967, pp. 141 e 146.

relazione tenuta ad Eisenach nel 1872, egli valorizzò il ruolo dei sindacati e delle associazioni operaie — come fondamento di una nuova vita corporativa del ceto operaio — e le loro richieste di introdurre tribunali arbitrali e uffici di conciliazione [164].

Gli stessi orientamenti emergono nel saggio da lui dedicato al tema della responsabilità e della assicurazione contro gli infortuni. La riflessione di Schmoller traccia un bilancio negativo della legge sulla responsabilità del 1871, in quanto l'onere della prova, che gravava sul lavoratore, impediva un alto numero di risarcimenti dei danni subiti [165]. La soluzione proposta da Schmoller ipotizza un modello di autoamministrazione, desunto da A. Held [166], su base consociativa e gestito da commissioni miste di datori di lavoro e di lavoratori, che potrebbero anche esercitare la funzione di tribunali arbitrali. Assumendo questa prospettiva, Schmoller non può che dissentire dal progetto di Baare che avanzava invece l'ipotesi di un istituto statale di assicurazione [167].

Al saggio già ultimato nel dicembre del 1880, Schmoller aggiunge alcune note finali relative al progetto sugli infortuni di Bismarck, reso noto quando egli stava per consegnare il suo scritto alla stampa. Egli osserva che lo schema di Bismarck non si discosta molto dal progetto-Baare, sebbene sia «più favorevole al ceto operaio» e che, come quello, propone un grande istituto statale invece di favorire una collaborazione tra lavoratori e imprenditori. Tuttavia il progetto di Bismarck doveva «essere salutato come il primo serio e grande avvio sulla strada della riforma sociale» [168].

[164] SCHMOLLER, 1873 (a), p. 87.

[165] Schmoller ricorda i risultati pubblicati da Held, secondo il quale 3/4 dei lavoratori infortunati non ricevevano alcun risarcimento: cfr. HELD, 1880, p. 141.

[166] HELD, 1880, p. 142.

[167] SCHMOLLER, 1881, p. 313.

[168] SCHMOLLER, 1881, p. 318.

Le stesse valutazioni contrastanti (ma ormai risolte decisamente a favore dell'opera politica bismarckiana) si ritrovano nel giudizio conclusivo che Schmoller formula in occasione della morte di Bismarck, mediante le quattro lettere dedicate alle sue iniziative in campo economico-sociale.

Schmoller ricorda che dopo il 1876 gli orientamenti di Bismarck cominciarono a differire da quelli dei fondatori del «Verein für Sozialpolitik». La crisi economica e le agitazioni socialdemocratiche spinsero infatti il cancelliere ad abbandonare ogni proposito di protezione del lavoro (che era invece nelle aspettative di quasi tutti gli esponenti del socialismo della cattedra) e a varare, da una parte, la legge sui socialisti del 1878 e, dall'altra, le leggi di assicurazione.

Notevoli sono dunque gli elementi che differenziano tra loro le due posizioni: soprattutto Schmoller non approva la legislazione repressiva, che non impedì peraltro ai socialisti di ripresentarsi nel 1890 più forti di quel che non fossero nel 1878; così come non condivide il rifiuto di una legislazione a tutela del lavoro da cui invece dipendeva, a suo giudizio, la crescita della classe operaia e un sicuro innalzamento del livello salariale. Anche sul tema della assicurazione Schmoller è ben consapevole che Bismarck aveva sempre cercato di realizzare l'ipotesi della statalizzazione, ma la diversità dei progetti non gli impedisce di riconoscere infine che la legislazione sulle assicurazioni «è il grande fatto sociale immortale [sic!] della sua vita. Essa non sarebbe stata possibile senza la sua forte convinzione e senza la sua forza» [169].

Il dissenso non deve dunque impedire di riconoscere, secondo Schmoller, il carattere fondamentale dell'opera di Bismarck: il fatto cioè che egli ha consentito allo Stato e

[169] SCHMOLLER, 1898, III, p. 56. I toni apologetici assunti da Schmoller tendono a scivolare nel ridicolo. Egli aggiunge ancora: «Bismarck fu il Mosè che con il suo bastone colpì sulla dura... pietra e ne fece scaturire l'acqua di vita dell'assicurazione sociale [sic!]» (p. 57).

alla monarchia di tendere la mano alla classe lavoratrice creando un solido argine contro la rivoluzione sociale e soprattutto legittimando la corona prussiana nella realtà della sua epoca [170].

La scienza si inchina alla politica. La concezione etica dello Stato di G. von Schmoller riconosce infine le istanze della ragion di Stato che hanno sempre guidato la politica bismarckiana [171].

È stata sottolineata la differenza tra le prime tesi di Schmoller fortemente critiche verso la politica di Bismarck [172], e la definitiva accettazione dell'azione politica del cancelliere espressa nelle *Vier Briefe* del 1898. In esse infatti le riserve di Schmoller si dissolvono di fronte al grande risultato del rafforzamento della monarchia ottenuto da Bismarck, operando sempre «nell'interesse della corona e non di una classe» [173]: esso rappresenta la miglior garanzia di progresso sociale in quanto la monarchia, secondo le tradizioni prussiane, ha sempre protetto e innalzato le classi inferiori.

Il risultato conseguito condiziona anche il giudizio finale. Bismarck ha avuto pienamente ragione, secondo Schmoller, nel respingere le «teorie astratte» che rappresentano per lo più un ideale di partito e di classe. Ma egli, fidandosi unicamente della sua esperienza, ha respinto anche quella parte della scienza economica che si pone come sintesi di esperienze (è un rammarico, neppure troppo velato, per il ruolo che i possibili e disponibili «consiglieri del principe» avrebbero potuto avere — e invece non ebbero — presso Bismarck).

In realtà anche le sue osservazioni ed esperienze, commenta Schmoller, racchiudevano elementi soggettivi, come

170 SCHMOLLER, 1898, III, p. 61.

171 Sul rapporto tra ragion di Stato e politica sociale in Bismarck si veda LÜTGE, 1938, p. 208. Al riguardo si veda anche LÜTGE, 1931.

172 LÜTGE, 1938, p. 209.

173 SCHMOLLER, 1898, IV, p. 74.

ideali, speranze, desideri. La scienza e la prassi devono invece procedere sempre insieme, correggendosi e completandosi a vicenda. Ma il risultato politico conseguito si sovrappone infine alle riserve: pur nella consapevolezza dei limiti del nostro sapere e potere, conclude Schmoller, occorre riconoscere che «Bismarck è stato in sintonia con la vera scienza» [174].

L'ambiguità di una scienza che aspira a farsi «consigliera» e a suggerire i principi dell'azione politica emerge con grande evidenza in queste considerazioni di Schmoller: occorrerà attendere l'opera di Weber, ormai imminente, per sciogliere queste ambigue relazioni [175] e per abbandonare definitivamente l'illusione che le ragioni della scienza possano identificarsi con quelle della politica.

[174] SCHMOLLER, 1898, IV, p. 76.

[175] Come espressione della polemica di Schmoller con Weber e con Sombart si veda il testo di SCHMOLLER, 1893, che fu ripubblicato nel 1910 con alcune note fortemente critiche nei confronti di Weber e di Sombart, e riedito in questa forma da V. Klostermann, Frankfurt am Main 1949. Contro le tesi di Weber secondo il quale la scienza non può formulare norme e ideali da cui possano derivare orientamenti per la prassi, Schmoller dichiara che i giudizi di valore non sono solo, contrariamente a quanto afferma Weber, di tipo soggettivo, giacché esistono anche giudizi di valore «oggettivi» ai quali partecipano non singole persone, ma comunità, popoli, epoche (p. 78).

Capitolo quarto

Legislazione sociale e crisi dello Stato di diritto in Italia

1. *Socialismo giuridico e crisi del diritto privato. Le fonti tedesche del dibattito*

La riflessione giuridica alla fine del secolo scorso affronta il problema della inadeguatezza del diritto privato, ispirato a criteri individualistici, ad esprimere i nuovi elementi di socialità che si stanno affermando all'interno della società civile. Il dibattito che si misura con l'esigenza di rifondare gli istituti del diritto privato, affronta in particolar modo la necessità di dare una diversa forma giuridica al contratto di lavoro per adattarlo alle mutate condizioni economiche e ai nuovi rapporti lavorativi. Ma le soluzioni elaborate dal cosiddetto «socialismo giuridico» [1] non appaiono univoche e sono proposte secondo prospettive che si collocano su piani diversi, a seconda che si limitino a suggerire una modernizzazione dei rapporti contrattuali o che, invece, si estendano fino ad investire anche questioni di ordine costituzionale.

Ciò che nella copiosa letteratura del socialismo giuridico viene principalmente messo in luce è, secondo prospettive diverse, l'esistenza di un interesse sociale accanto a quello individuale.

Così, ad es., G. D'Aguanno autore di uno studio sulla

Questo capitolo era già apparso come saggio autonomo in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», X, 1984, pp. 195-230. Viene qui ripubblicato con modifiche sostanziali.

[1] Per un'analisi del socialismo giuridico appare imprescindibile il riferimento a GROSSI (ed), 1974-75.

genesi e sulla evoluzione del diritto civile, osserva che l'errore commesso dal nostro codice è stato quello di porre l'individuo al centro di tutti i diritti, mentre si tratta piuttosto di rendere il diritto «prodotto e immagine della vita del popolo» [2]. D'Aguanno si riconosce negli studi di Cimbali, secondo il quale il centro di vita e di azione si sta ormai spostando dall'unità individuale all'unità sociale e in quelli di Vadalà Papale secondo il quale il codice deve seguire lo sviluppo della vita sociale e non guardare agli uomini e alle istituzioni solo dal lato dello sviluppo individualistico e solitario [3]. Anche per D'Aguanno si tratta di mettere in luce quegli istituti giuridici che si formano per necessità immanente all'umana convivenza, ma in questo progetto non riesce a sottrarsi allo spirito dell'epoca e finisce per subire le seduzioni del positivismo. La scienza del diritto civile dovrà infatti trovare, secondo D'Aguanno, le sue radici nella filosofia giuridica, la quale potrà essere posta su basi scientifiche solo riconducendo il vasto campo da essa compreso ai principi antropologici a cui deve essere necessariamente legata.

Anche E. Cimbali riconosce la validità degli apporti che possono derivare allo studio del diritto civile dalla teoria evoluzionistica, ma la sua analisi riesce ad evitare le suggestioni di un approccio positivistico (cui non si sottraggono invece altri autori come, ad es., D'Aguanno e Vadalà Papale) e si sofferma acutamente sui nuovi rapporti economici e sociali. Egli infatti rileva, tanto per i lavoratori quanto per i proprietari, l'imperiosa necessità di associarsi, per cui l'individuo entra a far parte di un essere più vasto e completo e finisce per dar luogo alle nuove istituzioni del corpo sociale (significativo è, a questo riguardo, il riferimento di Cimbali all'opera di A. Schäffle) [4].

[2] D'AGUANNO, 1890, p. 15.

[3] Cfr. VADALÀ PAPALE, 1881, p. 26.

[4] Cimbali cita Schäffle: «"Jede empirisch zu Werkgehende anatomisch-physiologisch-psychologische Betrachtung der socialen Thatsachen

Il mutamento profondo che si è verificato nella società umana relativamente ai soggetti e agli oggetti di diritto privato, fa sì che un mutamento parimenti profondo debba verificarsi quanto ai rapporti di diritto privato. «Onde — commenta Cimbali — la necessità di avere norme precise . . . atte a comprendere, ordinare e regolare . . . le diverse forme di associazioni e di corpi morali che sorgono come soggetti capaci di diritti e di obbligazioni dall'intreccio e dalle combinazioni varie della individualità umana». Di qui, prosegue Cimbali, «la necessità di governare . . . le nuove e più rispondenti alle esigenze della società, forme di contrattazione, che l'impiego del lavoro, l'impiego del capitale . . . pongono continuamente in essere» [5].

La nuova realtà è destinata a mutare profondamente il contenuto del codice di diritto privato, in primo luogo, per ciò che riguarda le persone che ne formano i soggetti, giacché bisogna riconoscere il carattere di soggetto di diritto anche a «corpi morali, società ed associazioni, qualunque sia la forma, entità e scopo». In secondo luogo, si tratta di determinare le nuove forme dei contratti e dei rapporti obbligatori. Le nuove norme rifletteranno così un principio di socialità che deve dominare e contemperare il principio della individualità. Su queste basi sarà elaborato il codice di diritto privato sociale[6].

Ma quali interessi tutelerà il riconoscimento del principio di socialità? È su questo punto che le posizioni non appaiono più univoche.

zeigt uns nicht "physische" Individuen, sondern Anstalten und anstaltlich wirkende Individuen, d.h. sociale Organe, Gewebe und Gewebetheile thätig, welche, ausnahmlos aus Personal und aus Vermögen zusammengesetzt sind, wie die Glieder, Gewebe und Gewebetheile organischer Körper ausnahmslos aus Zellen und aus Zwischenzellstoffen zusammengesetzt sind". A. SCHÄFFLE, *Bau und Leben des socialen Körpers*, vol. I, pp. 276-277», in CIMBALI, 1885, pp. 30-31.

[5] CIMBALI, 1885, p. 38.

[6] CIMBALI, 1885, pp. 357-58.

Emanuele Gianturco nella prolusione al corso di diritto civile tenuta a Napoli nel 1891, lamenta che il nostro legislatore si limita ad assicurare una uguaglianza di diritto, ma si disinteressa completamente dell'«apertissima iniquità» di cui può essere causa in fatto quella uguaglianza. Il diritto contrattuale è signoreggiato dall'individualismo, ossia dalla libertà dei contraenti, mentre «l'idea sociale, non ostante qualche contraddizione, è affatto straniera alle nostre leggi» [7]. Certo i nuovi codici appaiono ispirati alla libera volontà delle parti, ma contro l'individualismo affermatosi per opera della rivoluzione francese, si impone gradualmente l'idea del compito sociale dello Stato: la morale individuale deve essere integrata dalla morale sociale. Per questo anche Gianturco può rivendicare la fondamentale trasformazione del codice di diritto privato in codice di diritto privato sociale. La realizzazione dell'idea sociale avverrà come soppressione di ogni privilegio di parte. Tra il diritto pubblico e il diritto privato Gianturco sembra così profilare l'emergenza di un diritto sociale in grado di recepire dalla società civile — come scrive — «la realtà palpitante e dolorosa». Si tratterà sempre, comunque, di un diritto *super partes* la cui realizzazione si fonderà sull'«idea sociale dello Stato» [8].

Tuttavia le interpretazioni del nuovo diritto sociale appaiono fortemente divergenti. Giuseppe Salvioli, ad es., nell'analisi del nuovo progetto di codice civile tedesco presentato al *Reichstag* il 25 gennaio 1896, osserva che i diritti del lavoro non sono stati riconosciuti «fino al limite permesso dalla presente costituzione economica» [9]. In questo modo egli sembra sbarazzarsi di una prospettiva fondata sull'idea etico-sociale dello Stato e ricondurre il problema della fondazione di un nuovo diritto alla tensione delle forze operanti tra costituzione formale e costi-

[7] GIANTURCO, 1891, p. 8.
[8] GIANTURCO, 1891, p. 24.
[9] SALVIOLI, 1896, V, p. 593.

tuzione materiale. Al tempo stesso rivendica nel diritto contrattuale una tutela delle istanze del lavoro e non la sola garanzia di un interesse «al di sopra delle parti».

I due orientamenti vengono precisati con chiarezza da C. Nani che li riconduce rispettivamente all'opera di O. von Gierke e di A. Menger [10] la cui recezione in Italia appare larghissima. Osservava Gierke in un intervento nel dibattito che accompagnò la presentazione di un progetto di codice civile tedesco che, mentre il diritto romano distingueva tra diritto privato e diritto pubblico, al contrario il diritto germanico concepiva solo l'unità del diritto [11]. Ora contro il pericolo di una opposizione tra individuo e Stato era necessario, secondo Gierke, che si trovasse il modo di conciliare diritto pubblico e diritto privato ritornando al vecchio diritto germanico, e ciò era possibile solo se il diritto privato si proponeva uno scopo sociale. Si trattava dunque di imporre doveri sociali alla proprietà privata e di modificare il diritto contrattuale che modellava la locazione d'opera sulla locazione delle cose. Ma lo scopo sociale verso cui dovevano orientarsi tutte le disposizioni del codice civile rappresentava solo la tutela di un «interesse generale» e non di una delle parti sociali in conflitto, giacché, come commenta C. Nani, il concetto di Gierke è che «la società — la tedesca soprattutto — non potrebbe essere meglio costituita di quello che è attualmente» [12].

Al contrario A. Menger ritiene che debba essere tutelato non tanto l'interesse generale quanto piuttosto quello di una sola classe, la classe dei meno abbienti. Ciò che l'analisi di Menger infatti mette in luce è il divario esistente tra l'estensione della partecipazione politica raggiunta dalle classi inferiori e la mancata modificazione del dirit-

[10] NANI, 1892.

[11] GIERKE, 1889 (a), p. 482. Gierke ritornò sul problema anche con un altro saggio: cfr. GIERKE, 1889 (b).

[12] NANI, 1892, p. 8.

to privato [13]. Il legislatore dovrebbe pertanto assecondare le istanze del nuovo movimento sociale.

All'origine di questa duplice interpretazione della categoria di «interesse sociale» vi è, come vedremo, una diversa concezione della legislazione sociale: la prima che affida unicamente allo Stato l'iniziativa in materia di politica sociale, la seconda che concepisce la legislazione sociale come il risultato di quel vasto movimento sociale di ispirazione socialista che attraversa la società civile a partire dalla fine del secolo scorso.

Con chiarezza C. Nani precisa dunque i termini della questione: «interesse generale» o «interesse di parte»? Quale dovrà ispirare l'elaborazione di un codice di diritto privato sociale [14]? Il problema che investe la complessa elaborazione del socialismo giuridico è destinato a rimanere irrisolto se non viene esteso ai soggetti politici che devono essere protagonisti di questa profonda trasformazione del diritto e alle modificazioni istituzionali che la devono accompagnare.

In uno scritto del 1893 Luigi Tartufari rileva il ritardo del diritto privato nei due rami, civile e commerciale [15],

[13] Il testo di A. Menger cui C. Nani fa riferimento è *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen*, Tübingen 1890. Di quest'opera venne fatta una traduzione in lingua italiana: MENGER, 1894. Per la discussione cui mi riferisco nel testo si vedano soprattutto le pp. 6 ss.

[14] NANI, 1892, p. 32.

[15] È Cesare Vivante che estende la critica al codice commerciale rilevando come il legislatore ne abbia affidato la compilazione a industriali, banchieri, assicuratori, camere di commercio ecc. e come quindi ne sia «uscita una legge di classe che lascia senza una sufficiente tutela giuridica chi tratta coi commercianti» (cfr. VIVANTE, 1899, IX, p. 9). Vivante ricorda che sono stati lasciati senza tutela i depositanti che non possono controllare le riserve delle banche e gli assicurati i cui risparmi sono abbandonati alla discrezionalità delle compagnie assicuratrici. Vivante richiama anche la salvaguardia da parte del codice delle consuetudini commerciali che si risolve a danno del consumatore, e considera infine le richieste dei commercianti al legislatore perché limiti l'attività delle cooperative al lavoro dei soci, ciò che le condannerebbe ad «una vita di stenti e di fallimenti». Vivante non può non rilevare come «una legge di classe perturbi quella solidarietà sociale che dovrebbe essere il supremo intento di ogni legislatore» (p. 9).

rispetto ai princìpi che sono maturati nella «comune coscienza giuridica» [16]. La riflessione di Tartufari si riferisce alla inadeguatezza della disciplina del contratto di lavoro oggetto delle più «ardenti e dibattute questioni» in seno alle classi lavoratrici. Ma — ed è ciò che qui più rileva — Tartufari chiede su che basi possa legittimarsi e fino a che misura possa estendersi l'intervento dello Stato nei rapporti contrattuali privati.

Negli anni '90 la legislazione sociale in Italia era già stata avviata e aveva prodotto alcune, non numerose e largamente discutibili realizzazioni. Nell'anno in cui scrive Tartufari erano stati istituiti i collegi dei probiviri con lo scopo sia della conciliazione che della definizione in via giudiziaria delle controversie di lavoro. Ma — commenta l'autore — è «ben strano il vedere istituita una speciale magistratura per comporre e decidere le controversie derivanti da certi speciali rapporti, prima che i rapporti medesimi siano stati in alcun modo, dal legislatore, specialmente regolati» [17]. Quale diritto dovranno infatti applicare i probiviri? Quello vigente o quello che si viene formando ispirato a «principi altruistici» e con un «contenuto essenzialmente sociale»? Il divario viene lucidamente individuato e la soluzione proposta coglie nel vivo il problema che la diffusione del nuovo «movimento sociale» ha finito con l'imporre. Tartufari propone infatti di «chiamare le classi medesime ad una diretta e attiva partecipazione nella preparazione delle leggi che le riguardano» [18]. *Il problema del nuovo diritto del lavoro investe così i nodi costituzionali dello Stato liberale di diritto.*

[16] Tartufari, 1893.
[17] Tartufari, 1893, p. 19.
[18] Tartufari, 1893, p. 40.

2. *Il nuovo diritto del lavoro e la rappresentanza degli interessi*

Gli sviluppi di quella importante componente della legislazione sociale che è la legislazione del lavoro finiscono dunque con l'investire la tematica della crisi dello Stato liberale di diritto. Essa rappresenta il contesto attraverso il quale gli interessi sociali che si affermano accanto e in opposizione alla logica dell'individualismo liberale maturano l'istanza di una profonda trasformazione istituzionale. Qui si assiste infatti all'emergere di una nuova problematica che coinvolge sempre meno l'individuo e sempre più interessi collettivi tutelati da associazioni professionali che si impongono all'interno della organizzazione dei rapporti produttivi ed estendono la loro azione fino a tradursi sul piano delle relazioni politiche. Si tratta di problemi che possono facilmente essere messi in luce analizzando la formazione di un diritto speciale quale il diritto del lavoro, attraverso la sua elaborazione da parte degli organi deputati alla conciliazione e alla giurisdizione sulle controversie di lavoro, e considerando la crescente rilevanza che assume in questo contesto il nodo costituito dalla rappresentanza degli interessi [19].

Nel 1904 vengono presentate le conclusioni di una inchiesta realizzata dall'Ufficio del Lavoro in merito ai risultati conseguiti dai collegi probivirali che, istituiti nel 1893, avevano rappresentato una delle più significative realizzazioni della politica sociale. Indirizzata a Luigi Rava, ministro dell'agricoltura, industria e commercio, la relazione [20] presentata da Giovanni Montemartini illustra i suggerimenti che emergono dall'indagine effettuata attraverso questionari inviati agli esistenti collegi probivirali e i pareri espressi dai giuristi intorno ai problemi più rile-

[19] Per un'approfondita analisi della problematica connessa alla rappresentanza degli interessi si veda ORNAGHI, 1984, soprattutto pp. 90 ss.

[20] Ministero di Agricoltura Industria Commercio, Ufficio del Lavoro, *I Probiviri Industriali. Inchiesta per la riforma della legge 15 giugno 1893*, Roma 1904.

vanti messi in luce dal funzionamento di questo organo giurisdizionale, allo scopo di avviare una riforma della legge che l'aveva istituito il 15 giugno 1893. La relazione si riferisce inoltre al progetto di modifica della legge presentato alla Camera da Cabrini il 16 maggio 1903, che sarà oggetto anche di un intervento di F. Turati al Consiglio superiore del lavoro.

L'inchiesta mette in luce in primo luogo la diversa distribuzione dei collegi (con un massimo di 14 per provincia nell'Italia settentrionale e con un minimo di 3 nell'Italia insulare) e segnala la mancata istituzione dell'organismo: «Alla fine del 1903 le province che avevano affatto collegi erano 37, quelle che ne avevano erano 32». Come si vede si tratta di risultati largamente insoddisfacenti che sono imputabili non solo alla diversa composizione del tessuto industriale (più ampiamente sviluppato al nord e meno al sud) ma anche all'ostracismo esercitato nei confronti di questo istituto giurisdizionale dalle associazioni padronali. «L'astensione dalle elezioni dei probiviri — si legge infatti nella relazione — soprattutto da parte degli industriali costituisce, come è noto, uno dei maggiori ostacoli al consolidamento dell'istituzione» [21]. Ma anche gli operai sono responsabili per questo atteggiamento degli imprenditori, giacché «anche essi — si legge in un parere di alcuni industriali milanesi — non hanno ancora generalmente compreso che sul terreno della giustizia deve essere bandita ogni lotta di classe» [22]. Ma vi sono altre ragioni della inadeguatezza dei collegi probivirali che devono essere ricercate altrove.

Dal momento della loro istituzione fino ai primi anni del nuovo secolo si era assistito alla diffusione delle federazioni sindacali e alla pratica della contrattazione col-

[21] *Ibidem*, p. 19.

[22] *Ibidem*, p. 20. L'inchiesta dà notizia anche di un rapporto di alcuni industriali liguri, in cui si legge che gli operai eleggono come rappresentanti probivirali «quelli che nel partito socialista si distinguono per maggiore esaltazione ed accanimento».

lettiva [23]; ciò che aveva modificato in profondità le relazioni industriali e i rapporti contrattuali. Al contrario la legge del 1893 regolava unicamente rapporti di tipo individuale. Il problema maggiore scaturisce dunque dal mancato riconoscimento di un nuovo diritto che sta emergendo e in merito al quale era stata esclusa dalla legge vigente la competenza dei probiviri, abilitati unicamente a conciliare o a definire in via giudiziaria controversie di carattere individuale relative «al contratto di lavoro o di tirocinio, fra industriali e capi operai o lavoranti, fra capi operai e apprendisti, o che dipendono da trasgressioni disciplinari» (art. 8) [24].

La legge del '93 non corrispondeva dunque alla nuova realtà economica e sociale e non regolava giuridicamente i nuovi rapporti di lavoro costringendo, come vedremo, i probiviri a dettare norme là dove era evidente la lacuna del diritto. È proprio la nuova complessa realtà che rappresenta il problema sul quale maggiormente si sofferma la relazione presentata da Montemartini. Viene citato, ad es., il parere di Ascoli che ritiene che la competenza probivirale in materia di questioni collettive comporterebbe «una trasformazione radicale del nostro diritto vigente, nel senso di una sostituzione della Associazione, che praticamente sarebbe il rappresentante dell'associato, al singolo individuo . . .» [25].

Su questa problematica interviene anche Turati nella relazione che tiene al Consiglio superiore del lavoro nel marzo del 1904. Turati critica il progetto di Cabrini il cui difetto «trae origine dall'aver voluto attenersi alla vecchia e fragile trama di una legge concepita in vista dei conflitti strettamente individuali, per inserirvi una materia tanto più vasta e complicata per via di rappezzi e

[23] Si veda, ad es., la nascita della contrattazione collettiva nel settore metallurgico in ANTONIOLI, 1983, pp. 54 ss.

[24] Cfr. la legge 15/6/1893, n. 295 in *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari*, LXXII, 1893, p. 734.

[25] Ministero di Agricoltura Industria Commercio, *I Probiviri Industriali*, cit., p. 73.

cuciture»[26]. In sostanza il progetto Cabrini esprimerebbe ancora l'anima essenzialmente «individualistica» della legge in vigore e ignorerebbe il fatto che il carattere collettivo delle controversie non dipende tanto dalla forma del contratto, quanto piuttosto dalla natura intima delle cose: dalle esigenze della industria moderna, dalla concentrazione degli operai nelle officine. Si tratta pertanto, secondo Turati, di respingere la posizione di coloro che vorrebbero applicare ai nuovi conflitti di lavoro le norme che valgono per le controversie singolari, e dunque si dovrebbe riconoscere ad organismi collettivi la capacità di esercitare azioni relative al contratto di lavoro per la tutela dei lavoratori di una data collettività.

La completa affermazione dei nuovi rapporti giuridici dovrebbe dunque procedere, secondo Turati, di pari passo con il riconoscimento delle rappresentanze degli interessi organizzati. «Il nuovo diritto — scrive Turati — si formerà quando trovi gli organi capaci e appropriati»[27]. Il nuovo diritto: ecco il punto centrale ricorrente in molte delle riflessioni politiche e dottrinarie e in numerose proposte sulla riforma dei probiviri. Turati riconosce, in primo luogo, ai probiviri la funzione di conciliazione anche per «controversie precedenti, concomitanti e susseguenti la stipulazione ... del contratto di locazione d'opera», ciò che implica ammettere quasi una *potestas edicendi* dei probiviri in un ambito intermedio tra «il diritto contrattuale e positivo e il diritto pretorio».

I probiviri rappresentano pertanto una m a g i s t r a t u r a d' e q u i t à e possono pervenire ad un apprezzamento dei fatti anche *contra jus* in modo particolare nella materia decisiva dei regolamenti di fabbrica nella quale essi possono esercitare una rilevante influenza soprattutto morale.

Questi magistrati popolari del lavoro, come li chiama Tu-

[26] TURATI, 1904 (a), p. 30.
[27] TURATI, 1904 (a), p. 31.

rati, svolgeranno una decisiva funzione educatrice nei confronti delle masse operaie e contribuiranno alla elaborazione organica del diritto del lavoro: funzioni che saranno valorizzate dall'estendersi della legislazione di tutela del lavoro[28]. Infine Turati rimprovera al progetto Cabrini di non aver risolto con chiarezza il problema della rappresentanza davanti ai collegi probivirali: essa va senz'altro riconosciuta alle associazioni professionali che rappresentano interessi operai all'interno di una controversia la quale è unica per una pluralità di lavoratori.

Occorre tuttavia sottolineare l'ambivalenza dei collegi probivirali: da un lato, essi sono indubbiamente un organismo che favorisce lo sviluppo del diritto del lavoro, in cui il lavoratore riconosce una forma di tutela della propria posizione, ma dall'altro, essi rappresentano un'amministrazione del lavoro che tenta — come già abbiamo osservato a proposito delle strutture organizzative della assicurazione sociale — di produrre l'integrazione per via amministrativa del movimento operaio.

3. *L'elaborazione dei giuslavoristi*

Sul problema della contrattazione collettiva interviene anche Messina in una relazione presentata nel 1905 al Consiglio superiore del lavoro nella quale discute il disegno di legge del 26 novembre 1902 sul contratto di lavoro presentato dai ministri Cocco-Ortu e Baccelli. Messina non ritiene necessario, bensì solo opportuno, il riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni professionali. Il problema consiste piuttosto nella esistenza di una relazione collettiva, ossia di un *quid* che sta al di fuori dei contratti individuali di lavoro; deve esistere in altri termini «un vincolo che sorga prima e all'infuori di questi ultimi»[29].

[28] TURATI, 1904 (a), p. 35.
[29] MESSINA, 1905, p. 96.

In un intervento di qualche anno più tardi L. Barassi ricondurrà l'uniformità contrattuale non già ad un accordo prestabilito, bensì all'esistente ordinamento industriale «che presuppone una massa numerosa di operai irreggimentati per le medesime finalità di lavoro e di guadagno» [30]. È su queste basi che viene avviata la riflessione che comincia a mettere in dubbio la legittimità del sistema liberale il quale tutela l'autonomia di ogni privato individuo e si pone neutralmente di fronte ai conflitti sociali. Esso si estinguerà — scriverà in seguito Barassi — se si affermerà una legislazione di classe che si proponga di tutelare una morale sindacale, «secondo la quale (come asserisce Lotmar), l'interesse dei non confederati dovrebbe essere sacrificato per il necessario trionfo dello scopo dei più confederati» [31].

La materia è complessa e un intervento legislativo appare sempre più necessario. Messina avanza la distinzione tra contratto di lavoro e concordato di tariffa, osservando che quest'ultimo deve essere inteso come un m e t o d o in grado di dettar norme tanto a contratti individuali, quanto a contratti collettivi di lavoro. Ad esso deve essere riconosciuta u n a n a t u r a p u b b l i c i s t i c a, deve cioè essere considerato *lex publica*, ciò che comporta il vincolo della i n d e r o g a b i l i t à. «Il che vuol dire — commenta Messina — che le clausole delle tariffe passerebbero automaticamente nei singoli contratti di lavoro individuali» [32].

La dottrina comincia dunque a riconoscere la necessità di superare i princìpi giuridici che presiedono alla libertà contrattuale individuale, giacché il sistema liberale urta sempre più contro la nuova realtà delle relazioni collettive.

L'esigenza di una adeguata innovazione legislativa appare

[30] Barassi, 1907, p. 10.

[31] Barassi, 1916, p. 458. Barassi afferma invece che la «difesa unionistica» non deve ledere il principio della «autonomia individuale» (p. 459).

[32] Messina, 1907, p. 198.

sempre più necessaria. Così Messina ritiene che

«un programma minimo legislativo, che si proponesse ... di regolare i concordati di tariffa, assicurando l'effettiva osservanza degli obblighi che ne discendono e la salda costituzione delle parti contraenti — rappresenterebbe qualcosa di per sé compiuta e non farebbe violenza alla realtà della vita pratica. Il libero sviluppo di questa segnerà di poi all'azione legislativa le vie ulteriori da seguire per la risoluzione pacifica dei conflitti tra capitale e lavoro» [33].

Come si vede i nodi da sciogliere per la piena affermazione di un «diritto operaio» investono sia la definizione delle modalità delle nuove forme di contrattazione, sia il problema del riconoscimento delle nuove associazioni professionali concepite come forme di rappresentanza degli interessi organizzati, sia infine l'esigenza del pieno sviluppo di una legislazione sociale più avanzata. Il nodo della legislazione emerge anche per altra via: attraverso l'attenta considerazione delle funzioni probivirali da parte della dottrina giuslavoristica.

Carlo Lessona intervenendo nel 1903 sulla «Rivista di diritto commerciale», ricorda che la legge sui probiviri ha voluto dar vita ad una giurisdizione speciale, ma non ha autorizzato questo organismo a creare un diritto nuovo, bensì solo ad applicare il *jus conditum* [34]. In realtà, sostiene Lessona, la giurisdizione dei probiviri è stata costituita «per avere dei giudizi liberi dal comune diritto sostantivo» [35] che contiene dei principi contrari all'interesse dei lavoratori. Così in deroga al diritto codificato, la magistratura probivirale riconosce forza di legge ai concordati di lavoro e ai contratti collettivi [36] consentendo l'estensione di accordi locali anche ad operai ed imprenditori della stessa industria che non abbiano stipulato quegli accordi.

[33] MESSINA, 1907, p. 197.

[34] LESSONA, 1903, p. 228.

[35] LESSONA, 1903, p. 229.

[36] Sulla «forza di legge» dei contratti e dei concordati cfr. REDENTI, 1905, pp. 361 e 366.

In altri termini, scrive E. Redenti, la giurisprudenza dei probiviri ha finito «col sanzionare... certe convinzioni giuridiche, che dominavano in pratica, non scritte, il cosiddetto contratto di lavoro» [37]. Per questa via, per opera dei giudicati, nascono, secondo Lessona, i singoli diritti obbiettivi «cosicché — egli può commentare — l'assieme dei giudicati costituisce la materia delle prime leggi scritte» [38]. Di qui il passo è breve per il riconoscimento della f u n z i o n e l e g i s l a t i v a [39] dei probiviri.

Alla domanda se i collegi probivirali possano calpestare il diritto vigente e se dunque essi siano l e g i s l a t o r i in grado di sovrapporsi al legislatore parlamentare, la risposta di Lessona è risolutamente affermativa. In ciò egli concorda pienamente con la tesi di Mortara che nella *Relazione sui collegi dei probiviri per l'industria* aveva sostenuto che a questo organo del diritto industriale meglio si addice la funzione di *conditor juris* che è «la caratteristica storica e logica di ogni giurisdizione creata al servizio di nuove categorie di rapporti giuridici» [40].

L'analisi dottrinaria mette così in luce una questione costituzionale evidenziando i problemi politici che le istituzioni create dalla politica del lavoro hanno finito inevitabilmente con il produrre. L'emergenza di un nuovo ordine sociale è il fondamento di una giurisdizione alla quale si impone quasi la necessità di derogare al vigente diritto positivo, configurando la possibilità di un concreto decentramento legislativo e approfondendo la crisi della funzione parlamentare che non sembra più in grado di esprimere la complessa molteplicità della vita sociale. Le

[37] REDENTI, 1905, p. 356. Tuttavia Redenti ritiene che la funzione dei probiviri si mantenga «nell'ambito della tutela del "diritto vigente"»; cfr. REDENTI, 1906, p. 616.

[38] LESSONA, 1903, p. 229.

[39] Cfr. BALBONI, 1968, p. 32. Al riguardo si veda MONTELEONE, 1977, pp. 121 ss. Per un approfondimento di questa problematica si veda il lavoro di ROMAGNOLI, 1973, soprattutto pp. 22 ss.

[40] LESSONA, 1903, p. 233.

strutture istituzionali dello Stato sociale di diritto rappresentano infatti una soluzione inadeguata rispetto all'organizzazione degli interessi sociali che sono maturati nella società civile, e finiscono con l'aprire contraddizioni politiche laceranti all'interno dell'esistente Stato legislativo di diritto.

4. *Giurisdizione e legislazione*

Le considerazioni precedenti hanno messo in luce un nesso preciso: quello esistente tra giurisdizione e legislazione. L'analisi di questa relazione consente di approfondire la riflessione sugli sviluppi della legislazione sociale in Italia e, al tempo stesso, di affrontare la complessa problematica della crisi dello Stato legislativo di diritto.

La lettura degli atti del 2° congresso dei probiviri italiani tenutosi a Roma nel 1911 mette in luce il livello di consapevolezza raggiunto dal movimento dei lavoratori intorno al rapporto che si è instaurato tra la giurisdizione probivirale e la legislazione del lavoro, tra la nuova coscienza giuridica e la legge scritta. I collegi probivirali hanno operato come organi del diritto operaio che si veniva formando anche al di fuori di precise disposizioni di legge: essi cioè hanno funzionato come r a p p r e s e n t a n z a d i c l a s s e alla quale è spettato il compito di applicare un diritto non ancora codificato [41]. Non ha senso pertanto — si legge nella relazione di Emilio Caldara — pensare che essi contribuiscano alla elaborazione di un codice del lavoro, giacché questo significherebbe fermare l'evoluzione del particolare diritto che viene quotidianamente elaborato dalle giurie probivirali.

Piuttosto le norme generali saranno tracciate a poco a poco dal legislatore a seconda che una giurisprudenza che opera secondo «consuetudini di diritto pubblico» le abbia

[41] CALDARA, 1911, p. 36.

rese mature per una determinata industria e per una determinata categoria di lavoratori [42].

Si può così tentare di individuare le linee dello sviluppo della legislazione sociale in Italia: dopo una prima fase, collocabile negli anni Ottanta e Novanta, nella quale le leggi scaturirono autonomamente dalla classe politica liberale [43], seguì una seconda fase, che prese avvio nel corso degli anni Novanta, nella quale i contenuti delle leggi sociali maturarono nel corpo della società civile ricevendo l'apporto crescente del movimento operaio e si espressero all'interno dell'ordinamento giuridico.

La giurisdizione colma così le lacune del diritto codificato. Ma non si tratta solo di lacune: si tratta anche dell'emergenza di nuovi principi giuridici che non potevano essere contenuti nel codice del '65 ispirato a criteri individualistici.

Matura dunque un modello di legislazione sociale i cui principi si formano attraverso la mediazione delle rappresentanze degli interessi e privano di contenuto l'immagine di uno Stato che si propone come «potere neutro» [44]

[42] CALDARA, 1911, p. 38.

[43] «Il periodo dal 1880 al 1890 — che è quello in cui le iniziative rivolte ad introdurre nel nostro paese una legislazione sociale muovono in modo autonomo dal seno stesso della classe dirigente e non ancora dietro la potente e diretta sollecitazione del movimento socialista — è ... singolarmente povero di risultati» (VILLARI, 1964, p. 75). Rispetto al giudizio di Villari credo che si possa estendere l'arco di tempo da lui indicato fino agli anni Novanta, anche se si tratta di un periodo nel quale il movimento operaio, sia con la riflessione teorica che con prese di posizione politiche, comincia ad esercitare la sua influenza sulla legislazione sociale.

[44] Questa concezione è facilmente riscontrabile, ad es., nel disegno di legge per l'istituzione dei probiviri presentato alla Camera dei deputati da Depretis, Savelli e Berti nella seduta del 30 maggio 1883, dieci anni prima della definitiva approvazione. In esso si può leggere: «Già sarebbesi ottenuto un grande risultato, se si ingenerasse nelle classi lavoratrici la persuasione che la legge le tratta con perfetta equità, si rendessero più cauti i padroni nei loro procedimenti coi lavoranti, non potendo più essi fidare che sulla bontà delle loro ragioni, e, avvicinando gli uni agli altri colle relazioni amichevoli della giuria, si iniziasse dove scoppiano deplorevoli conflitti, o si cementasse, dove già esiste, ed è, per

al di sopra delle parti e pacificatore delle classi sociali. La giurisdizione colma le lacune della legge e rappresenta, al tempo stesso, la premessa di una diversa funzione legislativa nella quale i contenuti elaborati dalle rappresentanze degli interessi trovino una adeguata formulazione normativa.

Il disegno di legge sulla «Istituzione di Collegi di probiviri per l'agricoltura, l'industria e il commercio» presentato alla camera dei deputati da Cocco-Ortu, ministro di agricoltura, industria e commercio, e da V. E. Orlando, ministro di grazia e giustizia, nella seduta del 27 novembre 1909 ne è un chiaro esempio: esso infatti accoglie le deliberazioni espresse dal primo congresso dei probiviri tenutosi a Milano nel febbraio del 1907 [45].

Il nesso giurisdizione/legislazione appare dunque stret-

fortuna nostra, nella maggior parte d'Italia, la concordia fra il capitale e il lavoro», in *AP, DC, 1882-86 Progetti*, vol. VII, 81-129, Legislatura XV, sessione unica dal 22/11/1882 all'aprile 1886, p. 8.

[45] Cfr. *AP, CD, 1909-1913. Progetti*, vol. V, Legislatura XXIII, Sessione unica, 27 marzo 1909-10 giugno 1913. Disegno di legge n. 269, pp. 1-46. Al riguardo si veda MONTELEONE, 1977, pp. 119-120. Il disegno di legge riconosce che i probiviri hanno avuto una funzione «integratrice delle norme che regolano i rapporti di lavoro» (p. 4) e si richiama alle istanze di modifica della legge del 1893 espresse da numerosi congressi di diverse categorie di lavoratori (pp. 14-17). In particolare il disegno di legge propone di attrarre «decisamente ed esplicitamente nell'orbita della giurisdizione probivirale le controversie collettive relative ai contratti di lavoro od ai concordati di tariffa» (p. 24). Il riferimento alle controversie collettive compare negli articoli 1, 30, 38, 39, 44 e 54. Il disegno di legge abolisce inoltre ogni limite alla competenza per valore dei collegi probivirali. Nell'introdurre queste modifiche (estensione alle controversie collettive della competenza dei collegi probivirali e abolizione di ogni limite di competenza per valore), il disegno di legge recepisce le conclusioni del 1° congresso dei probiviri italiani: l'odg Premoli presentato il 14 febbraio 1907 e approvato «a grande maggioranza» conteneva infatti le due richieste sopracitate (cfr. *Atti del I Congresso dei Probiviri italiani*, Società umanitaria, Milano 1907, p. 124).

L'accoglimento delle istanze formulate dal I Congresso dei probiviri da parte del disegno di legge Cocco-Ortu/V. E. Orlando è del resto riconosciuto esplicitamente anche durante i lavori del II Congresso dei probiviri italiani. E. Reina ricorda infatti che il disegno di legge ministeriale «ha accolto pienamente il voto del primo congresso di Milano inteso ad estendere alle controversie di carattere collettivo le

tamente intrecciato con la problematica della crisi dello Stato, giacché pone il problema della legittimità della funzione legislativa.

Sono i temi che la riflessione più matura di P. Calamandrei affronterà in seguito, intorno agli anni Venti. Anche Calamandrei (che riprende le tesi di A. Majorana) [46] connota i collegi probivirali come giurisdizione di equità e osserva che le loro decisioni si ispirano a criteri di equità sociale che è la fonte materiale del diritto. Per questa via si realizza un decentramento della funzione legislativa il cui esercizio verrebbe così «in parte trasferito dagli organi statuali centrali in organi locali di classe» [47].

La sottrazione allo stato della regolamentazione giuridica del lavoro viene messa in relazione da Calamandrei con quel movimento che tende ad attribuire ai sindacati di classe una sorta di s o v r a n i t à p r o f e s s i o n a -

competenze dei probiviri» e presenta un odg che «fa voti che il Parlamento accolga pienamente tale riforma», in *Atti del II Congresso dei Probiviri italiani*, Roma 1911, Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del lavoro, p. 91. Le competenze dei collegi probivirali furono estese con il D. Luog. n. 1672 del 13 ottobre 1918 anche alle «controversie di carattere collettivo» (art. 11). Il provvedimento tuttavia giungeva troppo tardi: ormai si imponeva il confronto diretto tra le forze sociali al di fuori delle mediazioni volute dallo Stato; cfr. Balboni, 1968, p. 40.

[46] Calamandrei riprende un saggio di Majorana nel quale sono indicate con chiarezza le relazioni che si instaurano tra legislazione e giurisdizione con particolare riferimento ai rapporti di arbitrato tra le classi sociali. Scriveva Majorana: «Credo si possa affermare che lo sviluppo delle odierne condizioni sociali influirà sull'assetto avvenire della giurisdizione, sovrattutto nel senso di fare sorgere e successivamente svolgere nella magistratura la potestà di prevenire i litigi; di dare maggiore efficacia e di rendere necessarii in molti rapporti la conciliazione, il compromesso, l'arbitrato; di accrescere il campo della giurisdizione volontaria.
Con formola generale credo potere dire che l'evoluzione condurrà la magistratura ad una maggiore latitudine nella qualifica del fatto, epperò nell'adattamento ad esso del diritto. Se ciò realmente accadesse, chiaro appare come, per vie diverse, la magistratura tornerebbe ad essere *conditor legis*. La legge, infatti, non determinerebbe strettamente la figura e la positura giuridica dei fatti, ma lascerebbe tale determinazione ai magistrati» (Majorana, 1889, p. 580).

[47] Calamandrei, 1920, p. 42.

le. Il linguaggio del giurista appare qui fortemente innovativo giacché tenta di rendere conto della espressione istituzionale della mutata realtà sociale, mediante nuove categorie irriducibili alla dottrina dello Stato legislativo di diritto. Si tratta infatti del tentativo di esprimere il trasferimento di potere legislativo dagli organi centrali ad organi decentrati di classe, che si compie «nella sostanza, pur rispettando nell'apparenza le forme costituzionali» [48].

La legislazione sociale appare come il terreno nel quale più chiaramente si evidenziano gli elementi della crisi dello Stato. Si tratta di una crisi che racchiude una molteplicità di aspetti: in primo luogo, l'impossibilità teorica per la dottrina dello Stato di diritto di riconoscere, ossia di esprimere giuridicamente, il nuovo principio di socialità maturato nella società civile; in secondo luogo, l'incapacità politica di risolvere istituzionalmente il problema della rappresentanza degli interessi che, attraverso l'elaborazione di un nuovo diritto, finisce con l'assumere un rilievo espressamente politico.

5. *Società civile e diritto pubblico*

Gli sviluppi della legislazione sociale, e più particolarmente della legislazione del lavoro, finiscono dunque con l'aprire una vasta problematica di natura costituzionale. Proprio qui si colgono infatti i limiti teorici della dottrina liberale, impliciti nel rapporto che essa pone tra ordine giuridico e ordine politico [49], tra l'idea di sovranità, ossia tra il diritto dello Stato, e le istituzioni in cui esso si traduce: ciò le ha impedito di riconoscere il nuovo diritto che veniva elaborato attraverso i rapporti creati dalle nuove forme organizzative che si erano sviluppate all'interno della società civile. Su queste problematiche la

[48] CALAMANDREI, 1920, p. 42.

[49] Sul rapporto tra ordine giuridico e ordine politico cfr. FIORAVANTI, 1983, soprattutto pp. 654 ss. Su queste problematiche cfr. SCHIERA, 1983, pp. 273 ss.

riflessione dei giuristi mostra forti divergenze e l'incapacità di una sistematizzazione coerente.

Filomusi Guelfi, in un saggio [50] scritto alla fine degli anni Ottanta, come pure nella sua *Enciclopedia giuridica* [51], riporta il dibattito che aveva opposto le tesi di G. Meyer e di P. Laband a quelle di H. Rösler, il quale aveva riconosciuto il carattere giuridico della società civile (come del resto aveva già fatto O. von Bähr) [52].

G. Meyer ricorda H. Rösler come l'autore che ha elaborato una concezione di società come soggetto giuridico e che ha posto il concetto giuridico di società (*Rechtsbegriff der Gesellschaft*) a fondamento del cosiddetto diritto amministrativo sociale. Al contrario Meyer precisa che la società è il popolo nelle sue ripartizioni economiche e che il concetto di società non è un concetto giuridico, così come la società non è un soggetto giuridico [53].

H. Rösler aveva distinto nel suo *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht* (1872) il diritto amministrativo in m a t e r i a l e e f o r m a l e. Il diritto amministrativo materiale si suddivide nel 1) d i r i t t o a m m i n i s t r a t i v o s o c i a l e che abbraccia l'ordinamento giuridico dei rapporti culturali degli uomini («die rechtliche Ordnung der menschlichen Culturverhältnisse») e la realtà dello sviluppo culturale all'interno della società stessa e 2) nel d i r i t t o a m m i n i s t r a t i v o p o l i t i c o che comprende i rapporti esistenti tra Stato e società dal punto di vista dei mezzi (amministrazione finanziaria e militare) necessari allo Stato per il soddisfacimento dei suoi compiti. Il diritto amministrativo formale tratta invece della realtà degli organi amministrativi dello Stato.

[50] FILOMUSI GUELFI, 1887, p. 22 e nota 45, p. 38.

[51] FILOMUSI GUELFI, 1873, p. 476.

[52] Cfr. l'opera di BÄHR, 1864, il cui secondo capitolo è dedicato a «das Genossenschaftsrecht», pp. 18 ss.

[53] MEYER, 1878, p. 12.

Ora il diritto amministrativo sociale si basa sul concetto giuridico di società [54], ossia del genere umano che si sviluppa in una realtà libera secondo leggi uguali. Ciò implica il riferimento 1) alla coscienza di uguali bisogni culturali e alle leggi di uno sviluppo sociale sempre più elevato (*Civilisation*) e 2) alla cooperazione per scopi culturali all'interno di una libera comunità. Rösler pone dunque il principio della comunità sociale nella libertà di sviluppo per tutti secondo un uguale diritto.

In realtà, precisa Rösler, il rapporto sociale non è uno specifico rapporto giuridico, bensì una condizione di sviluppo positiva, storica, «che tuttavia porta con sé necessariamente la forza di un determinato principio giuridico» [55]. Attraverso la società i singoli si presentano allo Stato come appartenenti ad un determinato contesto culturale, ossia a precisi rapporti sociali il cui sviluppo è il compito della amministrazione sociale.

Infine come conseguenza di un approccio che riconosce, accanto alla personalità dello Stato, l'emergenza di un autonomo sviluppo delle relazioni sociali e del loro rilievo giuridico, Rösler conclude che gli organi della amministrazione sono in parte sociali, in quanto prodotti da se stessi all'interno della società attraverso le relazioni sociali degli uomini, in parte dello Stato come sua ulteriore estensione.

Queste concezioni di Rösler che sono oggetto, insieme al dibattito tedesco che le accompagna, di una attenta analisi da parte di giuristi come Filomusi Guelfi e, come vedremo, di Gioele Solari, rappresentano indubbiamente una posizione fortemente problematica rispetto all'unità del diritto dello Stato.

L'elaborazione di un diritto amministrativo sociale che si fonda sul concetto giuridico di società, trova ben presto

[54] RÖSLER, 1872, p. 2.
[55] RÖSLER, 1872, p. 7.

in Laband una ferma risposta in difesa di una concezione unitaria dello Stato.

Riprendendo le tesi di R. von Gneist, Laband osserva che tanto nell'autoamministrazione dello Stato, quanto in quella economica (nella quale gli oggetti sono rappresentati dagli interessi economici delle associazioni) è vigente il diritto dello Stato[56]. Al contrario, secondo Rösler, «l'autoamministrazione concede ai singoli un ambito determinato di realtà indipendente contro gli organi della amministrazione e cioè anche contro lo Stato; concede anche ai singoli un determinato influsso sulla formazione e sulla realtà degli organi della amministrazione». Il concetto di autoamministrazione è dunque in Rösler quello di libera autodeterminazione del cittadino dato che lo Stato non può provvedere a tutto per i suoi cittadini.

Secondo Laband l'errore di Rösler consiste nell'aver riconosciuto la società civile come soggetto di diritto; essa invece non è un concetto giuridico e non appartiene pertanto al diritto pubblico. Tanto significativo è il concetto di società per la economia e per la politica — commenta Laband — quanto poco lo è, e inutilizzabile, per le scienze giuridiche.

La dottrina dello Stato respinge, come si vede, l'emergenza della nuova realtà sociale e delle sue molteplici forme organizzative e la nega rinserrandosi in una forte difesa dei principi dell'ordine giuridico dello Stato.

L'autoamministrazione, commenta infatti Laband, non è la costruzione intermedia tra Stato e società, bensì è la realtà che si pone tra Stato e sudditi. Così lo Stato non esercita direttamente i diritti che appartengono alla sua sovranità, bensì ne demanda l'esercizio a soggetti che sono a lui sottoposti e che operano nei suoi confronti in una specifica sfera giuridica. L'autoamministrazione si basa dunque sull'autolimitazione dello Stato per il perseguimento dei suoi compiti sulla base di norme determina-

[56] LABAND, 1876, p. 99.

te e attraverso il controllo della loro osservanza. «Nell'autoamministrazione si svolge — conclude Laband — non la libertà naturale dei singoli, ma il potere dello Stato» [57]. La conclusione è dunque la piena riaffermazione dell'unità del diritto pubblico e il rifiuto del riconoscimento giuridico della nuova realtà che matura all'interno della società civile.

Anche Filomusi Guelfi si riconosce sostanzialmente in questa prospettiva, come mostra la sua riflessione sui rapporti tra il cosiddetto diritto sociale e la teorica dello Stato di diritto.

Egli osserva che nella società civile esistono persone giuridiche come società commerciali, società di mutuo soccorso, società cooperative ecc. Infatti — commenta Filomusi Guelfi — la società trova «la sua personalità sotto la forma di persona giuridica, *universitas*, corpi morali, enti collettivi, secondo l'espressione usata dai nostri codici». Ma ciò comporta l'inevitabile conseguenza che le molteplici forme di associazione moderna danno origine «a numerosi rapporti personali ed economici, che mal si adattano nella categoria storica del diritto privato e del diritto pubblico» [58]. Da un punto di vista teorico acquisterebbe così significato la tripartizione di diritto privato, diritto sociale e diritto pubblico corrispondente rispettivamente a individuo, società e Stato, ma, da un punto di vista pratico, queste distinzioni non hanno alcun senso.

Infatti, conclude Filomusi Guelfi, se si considerano gli oggetti della legislazione sociale, si vede che essi riguardano una funzione amministrativa dello Stato, la cosiddetta amministrazione sociale e pertanto la legislazione sociale si riferisce «per questo lato ad un ramo fondamentale assai importante e sviluppato del diritto pubblico

[57] Laband, 1876, p. 101.
[58] Filomusi Guelfi, 1887, p. 23.

moderno, cioè al diritto amministrativo» [59]. Come si vede la legislazione sociale viene ridotta ad una funzione amministrativa dello Stato, mentre al diritto sociale, che dovrebbe riguardare le nuove relazioni sociali esistenti nella società civile, non viene attribuito alcun rilievo.

Filomusi Guelfi si limita ad ipotizzare che la legislazione sociale possa elevarsi ad una specie di codificazione, che stia accanto al codice di diritto privato e con esso si armonizzi. La sua concezione appare pertanto fortemente riduttiva, giacché ritiene che ci si debba attenere alle materie che fanno parte del codice civile e sembra ammettere solo l'ipotesi di un codice di diritto privato sociale (espressa da Cimbali e da Vadalà Papale) attraverso la fusione del diritto civile con il diritto commerciale che «per la sua stessa natura è più mobile, poiché veramente in quel ramo del diritto la vita moderna ha creato e va creando ogni giorno nuove forme di rapporti, che esigono la garanzia nella formula positiva della legge».

Il problema del mutamento del codice di diritto privato di fronte al diffondersi un po' dovunque del vincolo della solidarietà sociale, viene affrontato anche da B. Brugi in un lavoro sistematico sulle scienze giuridiche e sociali. Le innovazioni rispetto ai codici sono apportate dalle leggi speciali [60] che vengono introdotte «principalmente per impedire le temibili rivolte di coloro che soffrono», creando le condizioni di una sorta di esperimento che viene poi organizzato dalla scienza in un «sistema». Le leggi *speciali* riportano dunque la realtà viva del diritto all'interno del quadro formale rappresentato dalla legge generale. «Siamo così ricaduti — commenta Brugi — in una condizione di cose pressoché simile a quella anteriore ai codici: il diritto è spesso incerto e l'equità, forza benefica in astratto, contribuisce a scuotere l'impero delle formule antiquate» [61].

[59] Filomusi Guelfi, 1887, p. 24.

[60] Brugi, 1907, p. 170. Sulle leggi speciali e il codice si veda anche Brugi, 1889, p. 23. Al riguardo cfr. Beneduce, 1983, pp. 82-84.

[61] Brugi, 1907, p. 428.

I mutamenti del codice, ossia di un sistema di formule che riduce ad uguaglianza astratta delle quantità concrete e variabili, sono dunque affidati ad innovazioni legislative marginali. Ma non vengono colte in nessun modo le implicazioni che il nuovo ordine sociale comporta per l'ordine giuridico esistente. Le scienze giuridiche e politiche non riescono infatti a produrre quel nuovo immaginario che consenta di superare la disgiunzione tra i due ordini della realtà sociale e giuridica.

Così la legislazione sociale può essere ridotta a funzione amministrativa (Filomusi Guelfi), ovvero ad un complesso di innovazioni legislative specifiche e parziali (B. Brugi).

6. *Ordine giuridico e legislazione sociale: i limiti dello Stato di diritto*

Non mancano tuttavia autori che riescono a superare la limitatezza degli approcci sopradelineati e che, ponendo il problema della legislazione sociale, finiscono col mettere in discussione l'ordine giuridico su cui si fonda lo Stato di diritto.

Gioele Solari affronta il problema della legislazione sociale a partire da una attenta analisi delle condizioni storiche nelle quali essa ha luogo. Egli può così avvertire tutta la diversità che distingue la vicenda tedesca da quella inglese. Nel primo caso la legislazione sociale fu l'espressione giuridica del socialismo di Stato, nel secondo ebbe uno sviluppo spontaneo e non si presentò legata ad alcuna teoria speciale circa le funzioni dello Stato.

La riflessione di Solari non si sofferma tuttavia sulla sola ricostruzione storica, ma si svolge altresì su un piano specificamente giuridico. Nel secolo XIX si è assistito ad una ricostruzione del concetto di società attraverso la riorganizzazione delle associazioni professionali e delle classi sociali. Questo processo viene riconosciuto anche dalla teoria: dalla filosofia di Hegel alla sociologia di Comte, da Spencer a Schäffle.

Il socialismo di Stato si è assunto il compito di conciliare Stato e società sviluppando la concezione dell'attività sociale dello Stato, ciò che ha comportato una modificazione radicale nel concetto di diritto pubblico. Infatti — commenta Solari — «al contenuto politico che lo [il diritto pubblico] costituiva secondo la teoria tradizionale si aggiungeva un contenuto sociale che con quello non aveva che rapporti indiretti e lontani»[62]. Solari conclude che, su questa base, non è possibile affermare che la legislazione sociale faccia parte del diritto pubblico. Piuttosto si tratta di introdurre, accanto alla categoria di diritto pubblico, quella di diritto sociale e non si può certamente sostenere — egli aggiunge — «che il diritto sociale sia la conseguenza della naturale o necessaria estensione del concetto di Stato e di diritto pubblico, poiché la legislazione sociale è intimamente legata alla vita della società, la quale ha una esistenza autonoma, distinta da quella dello Stato»[63].

Anche Solari, come Filomusi Guelfi, riprende le tesi di O. von Bähr e di H. Rösler «che fanno del concetto di società un soggetto giuridico», ma rileva che Filomusi Guelfi non ammette un diritto sociale indipendente dal diritto pubblico.

L'interesse della società non deve essere confuso con l'interesse politico dello Stato, giacché le leggi della società non possono essere assimilate ai fini politici dello Stato. Sulla base di queste distinzioni, le leggi sociali, ad es. quelle che modificano istituti di diritto privato, come la proprietà e il contratto di lavoro, devono essere concepite come espressione di bisogni sociali e non possono confondersi con le leggi che riguardano l'ordinamento e la vita dello Stato. In altri termini: la legislazione sociale traduce gli interessi e le aspirazioni della società civile

[62] SOLARI, 1906, p. 204.
[63] SOLARI, 1906, p. 205.

all'interno dello Stato e non rappresenta pertanto uno svolgimento dell'ordine giuridico dello Stato: essa costituisce piuttosto l'elemento di non-coincidenza tra ordine sociale e ordine giuridico.

Con queste complesse ricostruzioni teoretiche, Solari ritorna ad un esame dei diversi livelli di legislazione sociale. Così se in Germania essa ha rappresentato uno «sviluppo logico», ossia lo «svolgimento logico di un vasto piano di attività sociale dello Stato» [64], al contrario in Inghilterra la legislazione sociale si è realizzata storicamente essendo imposta volta a volta dalla forza delle cose.

In Inghilterra è stata soprattutto l'iniziativa delle Trade Unions a promuovere la nuova legislazione (anche altri autori in Italia come, ad es., A. Boggiano [65] sottolineano la diversità dei due modelli). Solari si riferisce soprattutto alle tesi dei due Webb [66], secondo i quali il diritto operaio gradualmente si è posto accanto e in opposizione al diritto tradizionale. Pertanto l'Inghilterra rappresenta lo sviluppo del movimento operaio, mentre la Germania fornisce quello della legislazione operaia.

Le leggi sociali devono essere interpretate essenzialmente come una legislazione di equità che ha espresso i nuovi principi del diritto sociale accanto a quelli del diritto privato: è inevitabile anche per Solari il riferimento ad A. Menger e alla sua scuola (Fleischmann, Dürruberger, Ehrlich ecc.). In particolare egli osserva che il contratto di lavoro appartiene sempre meno al diritto privato e sempre più alla legislazione sociale e al diritto sociale che in essa si esprime. Si tratta infatti di un isti-

[64] SOLARI, 1906, p. 209.

[65] Cfr. BOGGIANO, 1904, pp. 59 ss. L'autore riconduce lo sviluppo della legislazione sociale al riconoscimento del diritto di associazione e al formarsi di coalizioni dei padroni e degli operai.

[66] WEBB, 1897. Si veda soprattutto il cap. IV, «The Method of Legal Enactment», sul rapporto tra legislazione e contrattazione collettiva, pp. 247 ss.

tuto che ha acquistato una dimensione collettiva soprattutto per l'influenza dei sindacati che l'hanno sottratto all'«arbitrio individuale».

In Germania al contrario — su questo punto il giudizio di Solari è esplicito — anche nel codice del 1896 il contratto di lavoro è ancora concepito come istituto di diritto privato, oltre ad essere stato ricondotto dal legislatore tedesco ad un «tipo astratto unico», malgrado la molteplicità di figure in cui esso si dispiega.

Molto lucida appare dunque, nell'analisi di Solari, la percezione del nuovo ordine sociale e politico portatore dei nuovi elementi di socialità che stanno emergendo e che sono destinati a segnare la crisi del vecchio ordine giuridico dello Stato di diritto e dell'etica individualistica che lo pervade. Egli è infatti consapevole che le forme di aggregazione che stanno configurando la nuova organizzazione della società civile, su cui egli fonda un concetto giuridico di società, non possono essere recepite all'interno della dottrina dello Stato di diritto ed è in questa prospettiva che egli può evidenziarne i limiti insuperabili.

7. *Il movimento operaio e la legislazione sociale. Elementi di un confronto tra il caso italiano e quello tedesco*

Il problema della legislazione sociale si rivela dunque come il nodo teorico e politico dal quale scaturiscono importanti innovazioni all'interno della struttura dello Stato di diritto.

In Italia durante il periodo degli anni Ottanta e Novanta (su cui ci siamo soffermati nel capitolo secondo) l'iniziativa politica in materia di legislazione sociale spettò prevalentemente alla classe politica dirigente. Ma già negli anni Novanta il movimento operaio avviò un'ampia riflessione sul significato della legislazione sociale.

Scrivendo in diretta polemica con un articolo di L. Luz-

zatti dedicato alle riforme sociali in Inghilterra, L. Bissolati esprime una precisa posizione teorica che si oppone esplicitamente alle concezioni liberali. Egli sostiene infatti che all'origine della legislazione sociale devono essere posti indubbiamente anche i conflitti tra le opposte frazioni, industriale e fondiaria, della borghesia che finiscono con l'avvantaggiare la classe operaia [67], ma è soprattutto la lotta di classe che rappresenta la causa prima della politica sociale. Non è dunque un «sentimento di bontà e di giustizia sociale» delle classi dominanti ad ispirarla, ma sono piuttosto le rivendicazioni del proletariato. Così accadde in Inghilterra per la legislazione sulle fabbriche del 1833 che fu preceduta dalle sommosse del 1812 e dalla sollevazione luddista del 1815; così avvenne anche a proposito dell'attribuzione della personalità giuridica alle Trade Unions nel 1871 che fu concessa in seguito alla riforma elettorale del 1867, la quale diede il voto a più di mezzo milione di operai. Le riforme non sono dunque sorte in Inghilterra per iniziativa spontanea delle classi aristocratiche e borghesi: «oggi si lodano queste classi — conclude Bissolati — per le leggi sociali *accordate* agli operai! *Accordate*? Dite strappate, piuttosto» [68].

Le tesi che Luzzatti aveva sostenuto e che avevano provocato la risposta di Bissolati, illustravano pienamente le posizioni dei liberali: in Inghilterra le riforme erano state concesse dalle classi dirigenti per spirito di equità e di solidarietà con le classi inferiori. A riprova di questa affermazione, Luzzatti adduceva il fatto che esse erano tutte anteriori alle riforme elettorali del 1867 e del 1884, le quali avevano consentito ai lavoratori una vasta partecipazione alla sovranità politica; su queste basi si poteva ipotizzare che vi fosse «al di sopra dell'*interesse di classe*, una forza morale, scientifica, umana . . . a favore dei miseri e dei sofferenti» [69]. In realtà anche Luzzatti deve

[67] BISSOLATI, 1893, p. 38. Gli altri interventi di Bissolati si trovano nella «Critica sociale» del 1° e del 16 gennaio 1893.

[68] BISSOLATI, 1893, p. 41.

[69] LUZZATTI, 1892, p. 193.

riconoscere che la lotta contro i dazi sui cereali fu originata dal conflitto tra il reddito fondiario e il reddito industriale che si rivelò provvidenziale per il lavoratore inglese, e tuttavia egli ritiene di poter dichiarare che, al di là del conflitto tra gli interessi, si affermano storicamente delle alte idealità morali in cui si esprime una posizione al di sopra delle classi, la quale rappresenta l'interesse dell'intera nazione e non di una sua parte [70]. L'ideologia dello Stato *super partes* aveva guidato le prime realizzazioni della politica sociale anche in Italia; la crescente affermazione politica del movimento operaio doveva sostituirla con un più disincantato confronto tra gli opposti interessi.

Di nuovo sulla «Critica sociale» A. Cabrini ribadisce le tesi già formulate da Bissolati. In tutti i paesi d'Europa nei quali esisteva un forte movimento operaio era stata conquistata una significativa legislazione sociale; ciò era avvenuto in Germania, Austria, Svizzera, mentre nei paesi dove non si erano formati movimenti politici dei lavoratori — Russia, Svezia, Spagna ecc. — non era stata attuata alcuna politica sociale [71]. In Italia le ambiguità e le incertezze del movimento operaio, che fu attraversato agli albori della sua organizzazione da orientamenti anarchici e dalle spinte corporativiste del Partito operaio [72], spiegavano l'arretratezza della legislazione sociale; il compito del proletariato era pertanto quello di esercitare un'efficace pressione sullo Stato e sulla borghesia al fine di ottenere quelle leggi che fossero in grado di assicurare la protezione del lavoratore.

Il congresso di Bologna del 1897 sancì la linea ufficiale

[70] Scrive Luzzatti: «Il punto essenziale è che come in Inghilterra, si faccia sempre più comune il riconoscimento che lo Stato libero non rappresenta gli interessi di una sola classe, ma quelli di tutta la nazione» (LUZZATTI, 1892, p. 206).

[71] CABRINI, 1895, p. 62.

[72] Sulla organizzazione e sugli orientamenti del movimento operaio prima della nascita del partito socialista cfr. RAGIONIERI, 1967, pp. 223 ss. Si veda anche ROVERI, 1985, p. 24.

del partito socialista sul tema della legislazione sociale [73]. Venne infatti votato l'ordine del giorno Kuliscioff-Reina che stabiliva una precisa connessione tra azione politica e azione economica; l'iniziativa politica doveva infatti mirare ad ottenere una legislazione sul lavoro, che avrebbe rappresentato il legame più naturale tra il livello economico e il livello politico dell'intervento del partito [74].

Le prime prove non furono delle più felici. In un commento alla legge sugli infortuni del 1898, la «Critica sociale» si rammarica che siano stati ritirati gli emendamenti socialisti [75] e riafferma la necessità di continuare la critica della legge che rappresenta peraltro, a giudizio della rivista socialista, l'inizio della legislazione sociale anche in Italia, ed individua un nuovo terreno di lotta nella richiesta di una legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli.

La repressione dei moti popolari nel 1898 e la crisi di fine secolo indussero i socialisti ad una ridefinizione della linea politica.

C. Treves postula la necessità di un quadro politico che assicuri la garanzia della libertà — libertà di associazione

[73] In proposito cfr. CORRADINI, 1980, soprattutto pp. 19 ss.

[74] L'ordine del giorno così recita: «Il congresso dichiara: Che l'azione politica del Partito non deve andare disgiunta dall'azione economica come quella che sola può assicurargli il carattere di partito di classe e mantenergli il carattere rivoluzionario;

Che codesta azione deve spiegarsi specialmente in due modi;

I. Colla partecipazione ai movimenti di resistenza economica (scioperi, leghe di resistenza ...) ...

II. Coll'agitazione per ottenere una seria legislazione in difesa del lavoro. Quest'agitazione costituisce il nesso più naturale fra l'azione economica e l'azione politica del partito» (CORTESI, 1969, pp. 86-87).

[75] Gli emendamenti dei socialisti sono così enumerati: «indennità piene o più larghe, ed estese a tutte le malattie professionali; rendita vitalizia nei casi di sventura insanabile; devoluzione ai congiunti viventi del lavoro della vittima, invece che agli eredi; prevenzione severa degli accidenti e delle malattie; solidarietà sindacale e reciproco controllo dei padroni; regolamenti ed ispettori di ferro; Consiglio superiore del lavoro composto per metà di lavoratori salariati»; cfr. La Critica Sociale, 1898, p. 82.

e di riunione, libertà di stampa — e ravvisa in esso la condizione indispensabile per la crescita del movimento operaio. Giolitti gli appare l'uomo politico che può fornire quella garanzia, opponendosi alle spinte reazionarie e contribuendo a creare un paese capitalisticamente moderno, e non esclude pertanto che i socialisti possano fornirgli il loro aiuto [76].

Il tema del rispetto delle libertà civili e politiche venne ripreso anche in un intervento apparso alcuni mesi più tardi sulla «Critica sociale» [77]. L'affermazione di un regime democratico e il pieno rispetto della legge sono considerati le condizioni per la realizzazione delle riforme sociali auspicate dal socialismo. Il rapporto democrazia-socialismo viene esplicitamente sottolineato: «Noi vogliamo al potere la democrazia ... perché alfine sia concesso a noi di essere socialisti, di agire come socialisti; di smetterla una buona volta di dover vivere ed agire come democratici» [78]. Solo un regime democratico infatti avrebbe consentito di attuare quelle riforme da cui sarebbe infine scaturita la rivoluzione politica. I limiti teorici del socialismo riformista si manifestano in questa prospettiva che sottende un'ipotesi evoluzionistica [79] e che fonderà la strategia politica dei socialisti nei primi anni dell'epoca giolittiana.

Essa è pienamente ravvisabile nel programma minimo la cui bozza venne predisposta da Turati, Treves e Sambucco per il congresso di Roma. Nella relazione introduttiva al programma si distingue il socialismo d e m o c r a t i c o

[76] TREVES, 1899, p. 184. Al riguardo si veda ARE, 1974 (b), pp. 65-66.

[77] t.-k. [TURATI-KULISCIOFF], 1900, pp. 1-4.

[78] t.-k. [TURATI-KULISCIOFF], 1900, p. 3.

[79] «Nelle rivoluzioni politiche crediamo supergiù come nelle rivoluzioni naturali: nei terremoti, nelle eruzioni, nelle inondazioni ... Per noi la rivoluzione viene dalle cose. Ogni scuola che si apre, ogni mente che si snebbia ... ogni legge protettiva del lavoro, se tutto ciò è coordinato ad un fine ben chiaro e cosciente di trasformazione sociale, è un atomo di rivoluzione che si aggiunge alla massa» (t.-k. [TURATI-KULISCIOFF], 1900, p. 4).

e positivista[80], cui esso si ispira, dal socialismo di Stato che produce delle riforme che mirano esclusivamente a rafforzare la classe dominante. Le riforme proposte dal programma minimo sono il mezzo rispetto al fine rappresentato dal programma massimo, che sarà «lo sbocco dell'evoluzione». Il metodo che i socialisti seguiranno sarà quello della pressione che verrà esercitata dal «proletariato organizzato al fine socialista»[81].

La formazione del governo Zanardelli-Giolitti, insediatosi il 4 febbraio 1901, sembrò offrire ai socialisti l'auspicata garanzia di un quadro politico democratico.

Il 1° giugno 1901 Turati scrive che all'interno del partito «nella sostanza» vi era un pieno accordo sulla necessità «di difendere dagli assalti reazionari un Governo, che — pur restando Governo di classe, e di classe borghese — rispetta (salvo eccezioni *periferiche*, per ripetere una parola del Ferri) lo svolgimento normale, ossia civile e fecondo, della lotta di classe»[82]. È all'interno di questa cornice garantista che i socialisti ravvisano la possibilità di una crescita del proletariato e, in particolare, dello sviluppo della legislazione sociale. Turati si riferisce esplicitamente al progetto di legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli presentato dal gruppo socialista pochi giorni prima[83], il 21 maggio 1901, e da lui illustrato nella seduta del 24 maggio[84]; egli auspica che alcune

[80] Turati-Treves-Sambucco, 1900, p. 259.

[81] Turati-Treves-Sambucco, 1900, p. 259.

[82] La Critica Sociale, 1901, p. 162.
L'articolo racchiude un'esplicita polemica di Turati contro una presa di posizione (ispirata da E. Ferri) espressa da una riunione congiunta della direzione del partito e del gruppo parlamentare, che avevano deliberato di poter «caso per caso dare voto di approvazione all'opera e alle riforme del ministero» che fossero «più conformi allo svolgimento normale della lotta di classe ed agli interessi del proletariato» (Procacci, 1978², p. 171).

[83] *AP, CD*, Legislatura XXI, 1ª sessione, tornata di martedì, 21 maggio 1901 — Proposta di legge del gruppo socialista, pp. 4098-4100. Sulla vicenda parlamentare della legge cfr. Noseda, 1903.

[84] *AP, CD*, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata di venerdì

delle proposte socialiste possano essere recepite dal ddl governativo presentato precedentemente. L'esito non sarà quello desiderato, ma la vicenda della legge illustra con chiarezza la nuova fase della legislazione sociale in Italia in cui emerge con forte evidenza la stretta connessione esistente tra la logica della democrazia parlamentare e lo sviluppo delle riforme sociali.

Il governo presentò un proprio disegno di legge attraverso il ministro Carcano nella seduta del 2 dicembre 1900 [85]. Nell'intervento pronunciato durante la discussione sulla legge, A. Cabrini denuncia la natura frammentaria e inadeguata delle leggi sociali italiane e, interrogandosi sulle ragioni, ricorda le tesi di Bassano Gabba che le aveva individuate nella pregiudiziale antimonarchica dei socialisti e nel rifiuto dei conservatori italiani di far seguire, a differenza dei Tories inglesi, all'allargamento del suffragio elettorale, le riforme sociali ed economiche [86]. Cabrini afferma che in realtà i socialisti non ritengono incompatibile l'istituto monarchico con un programma di riforme sociali, ma pone, pur all'interno dell'accettazione della monarchia, una precisa relazione tra questione politica e questione sociale: «L'inferiorità della nostra legislazione sociale, in confronto alle altre nazioni — egli scrive — deriva dalla inferiorità delle nostre condizioni di vita politica» [87]. Viene dunque sottolineata la stretta connessione che esiste tra lo sviluppo della legislazione sociale e la crescita politica del movimento operaio, ossia l'irrompere del «proletariato sulla scena della vita politica» [88]: in questa problematica sembra consistere il tratto

24 maggio 1901 — Svolgimento della proposta di legge presentata il 21 maggio 1901 dal gruppo parlamentare socialista, pp. 4283-4287.

[85] *AP, CD*, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, 1ª tornata del 2 dicembre 1900, pp. 854-855.

[86] GABBA, 1901, p. 34.

[87] *AP, CD*, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, 2ª tornata di mercoledì 15 maggio 1901, p. 3866. Per un'attenta ricostruzione della discussione parlamentare si veda ANTOZZI, 1974, pp. 306 ss.

[88] *AP, CD*, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, 2ª tornata di mercoledì 15 maggio 1901, p. 3866.

distintivo della nuova fase che si apre nei rapporti tra le forze politiche.

La relazione svolta da Turati per illustrare il progetto socialista riprende alcuni dei temi già trattati da Cabrini sviluppandoli ulteriormente. In particolare egli sottolinea come quel progetto sia la sintesi delle istanze espresse dal movimento dei lavoratori attraverso una molteplicità di congressi operai [89], e come esso abbia poi ricevuto l'approvazione di centinaia di comizi pubblici, associazioni operaie, camere del lavoro. Per questo i socialisti non si sono limitati ad avanzare emendamenti al disegno di legge governativo, ma hanno invece presentato un progetto autonomo. Turati si augura che la commissione che esaminerà i due progetti sappia fondere nel disegno ministeriale i principi espressi dai socialisti. È un evidente invito alla collaborazione di classe all'interno di una prospettiva evoluzionistica e sulla base del riconoscimento della esistenza di una coincidenza degli interessi dei «più forti e migliori industriali» con quelli delle masse, ossia una «combinazione di due forze, di due interessi che sembrerebbero opposti» [90].

Durante il dibattito parlamentare i socialisti invitano il parlamento ad accogliere le tesi espresse nel loro progetto, allo scopo di mostrare la validità dell'azione parlamentare e di spuntare le armi di possibili iniziative rivoluzionarie [91]. In realtà in questa, come in altre occasioni

[89] Si veda ad es. il XII congresso della previdenza fra le società di mutuo soccorso, durante il quale viene sollecitata l'introduzione di una legge sul lavoro delle donne e viene approvata una mozione presentata da A. Kuliscioff in cui si sollecita l'organizzazione «delle società di resistenza in mezzo al proletariato femminile» ed una agitazione tenace per ottenere la legge, in *Resoconto del Congresso della Previdenza fra le società di mutuo soccorso d'Italia* (XII Congresso convocato dalla Lega Nazionale delle Cooperative), Milano, 29-30 giugno 1900, pp. 171-173.

[90] *AP, CD,* Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata di venerdì 24 maggio 1901, p. 4287.

[91] Si veda ad es. l'intervento di A. Cabrini in occasione del dibattito sul disegno di legge elaborato dalla commissione parlamentare, in *AP, CD,* Legislatura XXI, 2ª sessione, Discussioni, tornata di giovedì 20 marzo 1902, p. 368.

durante l'epoca giolittiana [92], non furono molte le proposte socialiste accolte [93] nel testo di legge definitivo approvato il 23 marzo 1902. Tuttavia la legge che ne risulta è sicuramente più avanzata di quella del 1886 e i socialisti possono anche attribuirne il merito all'accresciuto peso della loro presenza parlamentare [94].

Secondo i socialisti riformisti, l'affermarsi di un regime parlamentare-rappresentativo ha mutato le regole del gioco politico per cui i partiti della borghesia si contendono l'appoggio del proletariato, cercando di assorbirlo o di farselo alleato. In questo confronto politico la legislazione sociale assume un rilievo particolare: «La legislazione sociale — scrive ad es. Bonomi — sorge da questa gara, e viene gettata sul mercato politico come prezzo della forza elettorale dei lavoratori» [95].

[92] Si consideri, ad es. il dibattito sul disegno di legge riguardante l'assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei comuni, durante il quale vennero respinti molti degli emendamenti socialisti (ad es. la proposta di far nominare da parte di impiegati ed operai un membro della commissione amministratrice, oppure quella di limitare alla giunta provinciale amministrativa, e di non estendere invece alla commissione reale, il controllo sulle delibere comunali di assunzione di pubblici servizi). In proposito cfr. PISCHEL, 1976, p. 233. Si veda inoltre il mancato accoglimento nel disegno di legge sull'ispettorato del lavoro, di una serie di proposte socialiste che miravano ad accentuare le funzioni di vigilanza e di pacificazione degli ispettori. In proposito cfr. BALBONI, 1968, soprattutto pp. 96-97.

[93] ANTOZZI, 1974, in particolare p. 313. Tra le proposte accolte vi fu quella relativa ai tipi di lavoro cui si dovevano applicare le disposizioni dell'art. 1 e quella sui limiti di età per l'impiego dei fanciulli nel lavoro delle cave e delle miniere. Cfr. *AP, CD*, Legislatura XXI, 2ª sessione, Discussioni, tornata di venerdì 21 marzo 1902, p. 414.

[94] Si veda quanto afferma I. Bonomi che, in polemica con le correnti rivoluzionarie del partito, ascrive all'azione dei socialisti l'introduzione di due leggi: «Il Partito socialista ha ottenuto, nel campo della legislazione sociale, due leggi ancora embrionali e insufficienti: per l'ufficio del lavoro e per il lavoro delle donne e dei fanciulli... La prima è quasi un complemento dell'opera di organizzazione compiuta dalle camere del lavoro e dalle leghe contadine; la seconda è soprattutto una legge d'igiene, che, senza relegare la donna fra le pareti domestiche, la difende nel periodo della maternità, come difende il fanciullo nel primo periodo del suo sviluppo»; cfr. BONOMI, 1902, p. 249.

[95] BONOMI, 1902, p. 249. In proposito si veda ancora l'analisi svolta da CORRADINI, 1980, p. 33.

I risultati ottenuti nel campo della legislazione sociale durante il periodo giolittiano furono limitati e frammentari [96], ma furono il frutto di una nuova fase segnata più che dalla collaborazione tra le classi sociali [97], dall'ingresso della classe lavoratrice nell'arena politica, anche se in una posizione ancora subalterna. (Al riguardo alcuni studi di politologia hanno sottolineato l'esistenza di una correlazione tra la crescita della partecipazione politica nei regimi parlamentari e gli sviluppi della legislazione sociale) [98].

Possiamo così trarre alcune conclusioni. Le considerazioni fin qui svolte nel capitolo secondo e nel presente capitolo, consentono di individuare d u e f a s i della legislazione sociale in Italia. Nel corso della p r i m a f a s e — situabile negli anni Ottanta e Novanta — la legislazione sociale fu dovuta prevalentemente all'iniziativa della classe dominante liberale. Essa si ispirava ai principi del-

[96] Si veda il giudizio di CHERUBINI, 1977, pp. 131 e 164; e anche AQUARONE, 1987, pp. 186-87. Condividendo il giudizio espresso da E. Ragionieri, Aquarone considera il giolittismo come «un riformismo in cui le "riforme mancate" avevano maggior peso storico di quelle effettivamente realizzate». Si trattò di «un riformismo discrezionale, insomma, affidato volta per volta più all'aleatorio buon volere e alla prudente saggezza politica dei riformatori dall'alto, con a capo Giolitti — il grande esperto in mediazioni per quanto possibile indolori — piuttosto che sostanzialmente strutturato in una nuova dinamica istituzionale e garantito dalla piena accettazione, giuridicamente sanzionata, del ruolo paritario delle classi ancora subalterne» (p. 187).

[97] È ciò che auspica TURATI 1904 (b), p. 110. La collaborazione tra le classi farà sì che la legislazione sociale sia impugnata «come compito specifico proprio, dalla classe che vi è più immediatamente interessata, dal proletariato organizzato». Contro i rischi di una politica di classe si era invece pronunciato M. Pantaleoni, in quanto essa avrebbe trasformato la democrazia in una «aristocrazia di nuove clientele» che sarebbero state una caricatura del regime democratico, ossia il «regno di piccole oligarchie, formatesi in seno alle masse popolari, . . . il regno di nuovi privilegiati peggiori degli antichi» (PANTALEONI, 1902, p. 68).

[98] Cfr. FLORA-ALBER, 1981, in particolare pp. 67-69 e pp. 103 ss. Gli autori stabiliscono delle correlazioni, ad es. tra estensione del suffragio, tipo di regime e numero delle leggi di assicurazione introdotte, che poi tendono a generalizzare. Si può probabilmente affermare che simili approcci politologici, che si basano per lo più su analisi di tipo quantitativo, finiscono col perdere la complessità delle variabili esistenti e non sono in grado di evidenziare la specificità dei processi storici indagati.

l'individualismo liberale e tendeva a respingere una eccessiva ingerenza dello Stato nella vita economica e sociale. Gli insuccessi e le inadeguatezze delle prime leggi sociali favorirono una crescente influenza del modello tedesco che si impose con l'introduzione della prima assicurazione obbligatoria verso la fine degli anni Novanta; ma non si possono tuttavia misconoscere alcune peculiari soluzioni della legislazione sociale in Italia che segnano l'originalità del «modello italiano» (G. Solari).

Nel corso degli anni Novanta, come abbiamo osservato, crebbe l'interesse e l'elaborazione teorica da parte del movimento operaio in merito alle riforme sociali. Fu questo l'avvio della seconda fase che si affermò durante l'epoca giolittiana e che fu caratterizzata da una partecipazione del movimento operaio e del partito socialista al processo di formazione della legislazione sociale. Si trattò di una partecipazione che si espresse attraverso la pressione politica e le proposte di legge. Essa fu consentita dalla affermazione del regime parlamentare [99] e

[99] È concorde il riconoscimento del fatto che il regime parlamentare si affermò in Piemonte sotto il regno di Vittorio Emanuele II (cfr. GHISALBERTI, 1985, p. 49). In realtà il tipo costituzionale realizzato dallo Statuto albertino era quello denominato «costituzionale puro», ma questa forma monarchico-costituzionale non ebbe modo di svilupparsi, anche se si può affermare che esistette per pochi mesi. Già con il ministero De Launay (27 marzo 1849) si ebbe infatti la nuova forma: quella monarchico-parlamentare (cfr. GIANNINI, 1946, p. 70). Come osserva M. S. Giannini, le caratteristiche di questo modello costituzionale — la divisione dei poteri, il governo parlamentare, il potere dell'ordine giudiziario — erano ravvisabili nello Statuto solo come «principi tendenziali». Ciononostante la forma parlamentare finì con l'affermarsi nei suoi lineamenti fondamentali: l'indirizzo politico spettò congiuntamente al governo e alla camera dei deputati, il governo doveva avere la fiducia della camera ecc. (p. 73). Il sistema incontrava tuttavia i propri limiti nel fatto che non aveva alla base una stabile organizzazione dei partiti, bensì solo «blocchi di partiti» che operavano come gruppi instabili. Si ebbe dunque la mancanza di una chiara distinzione tra maggioranza e opposizione e tra parlamento e governo.

Le distorsioni del rapporto tra assemblea e governo erano del resto ben presenti nelle analisi dei contemporanei. G. Arcoleo scriveva ad es., che l'assemblea fu dapprima eterogenea per «diversità di regioni o per sistematica separazione di aristocratici o democratici», mentre il governo mancava di omogeneità nell'indirizzo politico: così «nel gabinetto Balbo,

dalla sua accettazione da parte del socialismo riformista, anche se avvenne ancora in modo subalterno e se i risultati conseguiti furono frammentari e insoddisfacenti.

il Pareto e il Ricci rappresentano l'opposizione democratica, ai quali si aggiunge il Gioberti, in quello presieduto dal Casati». In seguito il gabinetto si organizzò pienamente con D'Azeglio e con Cavour, la cui opera Arcoleo paragona a quella del primo Pitt.

«Nel nuovo Regno d'Italia... cominciò nell'Assemblea un lavorio lento, ma continuo di disgregazione, mentre il paese aspirava all'unità... Anzi avvenne che i partiti si vennero determinando non secondo gli interessi del corpo elettorale, ma secondo le tendenze del corpo degli eletti... Le maggioranze si riprodussero con costante uniformità, secondo l'impulso che veniva dall'alto: il paese cominciò a credersi estraneo, stimò inefficace il suo intervento; e la funzione del Governo una faccenda da aggiustarsi tra ministri e deputati» (ARCOLEO, 1881, pp. 203-204). Questi limiti apparvero in tutta la loro evidenza durante l'epoca del trasformismo e durante il periodo crispino.

Gli effetti del trasformismo, inaugurato dalla sinistra al potere, ebbero delle precise conseguenze costituzionali: «Le crisi non avvennero quasi più a seguito di votazioni palesi di sfiducia indicative della esistenza di nuove maggioranze e di nuovi programmi politici, ma si verficarono prevalentemente in base a scelte del presidente del consiglio che riteneva il mutamento della compagine governativa necessario all'incremento del suo potere personale e alla condotta della sua amministrazione» (GHISALBERTI, 1985, p. 190).

Il periodo crispino fu segnato dal costante tentativo di rafforzare l'esecutivo. Crispi proseguì nella prassi, instaurata da Depretis, di dimettersi piuttosto che ricevere un voto di sfiducia dalla camera, aprendo delle crisi di natura extraparlamentare. La politica crispina finì per ridar fiato al ruolo della corona ed avviò quegli orientamenti antiparlamentari che culminarono nella crisi di fine secolo.

Il giudizio sul sistema parlamentare in Italia appare dunque assai complesso. Indubbiamente esso si differenziò profondamente dal sistema tedesco, nel quale la fiducia su cui poggiava il gabinetto proveniva dal re e non dalla maggioranza (ARCOLEO, 1881, p. 207); ma esso non può neppure essere equiparato al modello inglese, segnato da una nitida distinzione di funzioni tra maggioranza e opposizione. In Italia si ebbe certamente, sul fondamento dello Statuto, una forma parlamentare, ma nel tracciarne il bilancio «il passivo ha superato l'attivo» (GIANNINI, 1946, p. 76), soprattutto per la mancanza di ruoli definiti nel rapporto governo/parlamento che comportò necessariamente la presenza di tentazioni autoritarie e di ipotesi di ritorno alla forma monarchico-costituzionale.

La crisi di fine secolo fu superata con la piena affermazione del regime parlamentare, in cui risultò predominante un ceto politico liberal-democratico che aspirava a governare con l'appoggio delle organizzazioni operaie, a favore delle quali chiedeva l'intervento di uno Stato non più neutrale (cfr. PERTICONE, 1960, pp. 144-146).

Come è noto il processo di integrazione politica del socialismo nel contesto della democrazia parlamentare non era destinato a durare: infatti il tentativo giolittiano di mediazione degli interessi del proletariato e della borghesia industriale entrò in crisi [100], mentre le correnti rivoluzionarie del partito socialista finirono con l'affermarsi definitivamente [101].

In Germania la realtà costituzionale influenzò profondamente la questione sociale. P. Flora e J. Alber affermano che nelle monarchie costituzionali caratterizzate da regimi non parlamentari, il benessere sociale deve essere concepito come una d i f e s a   a u t o r i t a r i a contro le pressioni provenienti dalla classe operaia[102]. Si tratta certamente di un modello che, pur con i limiti dovuti ad un eccessivo schematismo [103], può essere utilizzato per interpretare il tema della legislazione sociale durante il periodo del *Kaiserreich*.

La questione costituzionale dominò, come abbiamo visto, l'epoca bismarckiana; essa fu infatti segnata dal dualismo monarchia/*Reichstag* che influenzò la realizzazione della

[100] Si veda l'analisi della politica del governo in seguito allo sciopero generale del settembre 1904, in PERTICONE, 1960, pp. 164 ss. La conseguenza degli avvenimenti del 1904 fu l'interruzione di ogni aperta collaborazione tra socialisti e governo; cfr. AQUARONE, 1981, p. 260.

[101] Riformisti e sindacalisti rivoluzionari si scontrarono apertamente nel congresso regionale lombardo di Brescia tenutosi nel febbraio 1904, in preparazione del congresso nazionale di Bologna. Vinsero i rivoluzionari che fecero approvare un ordine del giorno in cui si condannava il parlamentarismo e ogni «attività riformatrice». Per un resoconto polemico dell'episodio, cfr. La Critica Sociale, 1904, pp. 49-53. Al congresso di Bologna del 1904 la corrente rivoluzionaria rimase tuttavia in minoranza e finì col confluire sulle posizioni di centro-sinistra di E. Ferri (cfr. CORTESI, 1969, p. 175). I rivoluzionari si affermarono invece al congresso di Reggio Emilia del 1912. Si veda in proposito MONTELEONE, 1977, p. 123. Sul contrasto tra riformisti e rivoluzionari si veda anche MARRAMAO, 1971. Marramao riconduce lo scontro tra riformismo e sindacalismo al binomio inevitabile di positivismo e idealismo dovuto all'assenza di un «metodo critico» all'interno del socialismo italiano (p. 343).

[102] FLORA-ALBER, 1981, pp. 68-69.

[103] Su questi aspetti ci siamo già soffermati; si veda il capitolo III, in particolare il § 6.

politica sociale voluta da Bismarck. Attraverso le leggi sociali Bismarck cercò di perseguire un progetto politico che mirava a rafforzare l'istituto monarchico: ad esso erano funzionali la lotta contro la socialdemocrazia e le alleanze politiche che di volta in volta egli riuscì a costruire. La socialdemocrazia, come abbiamo precedentemente rilevato, si mantenne pertanto estranea ed ostile alla politica sociale del cancelliere.

Durante l'epoca guglielmina si verificò una svolta nella legislazione sociale, in quanto vennero introdotti nuovi provvedimenti volti ad assicurare la protezione del lavoro. Tuttavia, anche se la legge sui socialisti venne meno nel 1890, il governo non rinunciò a combinare la politica sociale con una politica repressiva nei confronti della socialdemocrazia [104]. Con le due ordinanze del 4 febbraio 1890 Guglielmo II enunciò i principi cui si sarebbe ispirata la sua politica sociale [105]: il completamento delle assicurazioni sociali; la modifica della *Gewerbeordnung* allo scopo di introdurre prescrizioni sulla protezione dei lavoratori, sul tipo e sulla durata del lavoro; la creazione di rappresentanze operaie in grado di fornire ai lavoratori gli organi appropriati per la tutela dei loro interessi contro quelli degli imprenditori e dei funzionari pubblici [106].

Sotto la guida del ministro prussiano del commercio von

[104] RITTER, 1983 (a), p. 54; e anche STEINBACH, 1983, p. 37.

[105] «Erlaß Kaiser Wilhelms II. an den Reichskanzler» ed «Erlaß Kaiser Wilhelms II. an den Handelsminister und den Minister der öffentlichen Arbeiten vom 4. Februar 1890», in HUBER, 1961-1966, 2, pp. 413-14.

G. Schmoller esprime un esplicito apprezzamento per le dichiarazioni di Guglielmo II in cui ravvisa una ripresa della tradizione che risale a Federico il Grande. Schmoller gli attribuisce l'intenzione di fare della monarchia l'elemento di equilibrio «tra città e campagna, tra classi superiori e inferiori... nel senso di un ultimo e più alto regolatore nel sistema dei poteri pubblici» (SCHMOLLER, 1890, p. 363). Schmoller aggiunge ancora che «nessuna forma di Stato è più appropriata ad una fortunata riforma sociale della monarchia ereditaria, la quale si basa su di un fondamento etico» (p. 364).

[106] HUBER, 1957-1984, IV, p. 1217.

Berlepsch, prese così avvio il nuovo corso della politica sociale. Il 29 luglio 1890 venne introdotta la legge sui tribunali industriali (*Gewerbegerichtsgesetz* [107]) che dovevano essere composti da una rappresentanza paritetica dei datori di lavoro e dei lavoratori. Venne poi varata la legge sulla tutela dei lavoratori (*Arbeiterschutzgesetz* del 1° giugno 1891) la quale introduceva misure a protezione della vita, della salute e della moralità; essa prescriveva inoltre dei limiti di età per il lavoro minorile e tutelava il lavoro delle donne. Infine ammetteva la possibilità di istituire delle commissioni operaie [108]. In seguito fu approvata il 24 giugno 1892 una novella alla legge prussiana sulle miniere (*Novelle zum preußischen Berggesetz*) che stabiliva delle misure protettive per i lavoratori e prevedeva la possibilità di introdurre delle commissioni di operai nelle miniere. Presa così corpo per la prima volta l'ipotesi di una cogestione operaia e sembrò realizzarsi la concezione della «fabbrica costituzionale» [109].

Il nuovo corso della politica sociale incontrò tuttavia una

[107] Sugli sviluppi della legislazione sociale in epoca guglielmina si vedano, tra la vasta letteratura, ERDMANN, 1957, pp. 10-17 e BOLLNOW, 1958, pp. 55-70. Bollnow si sofferma sulla genesi della politica sociale di Guglielmo II individuando le personalità politiche — Holstein, Eulenburg, Boetticher, Hinzpeter — che più lo influenzarono contrapponendosi a Bismarck il quale, in nome della corona e della potenza del Reich, riteneva di dover «condurre la lotta per la corona anche contro la corona» (p. 104). I consiglieri di Guglielmo II non miravano tanto ad una più moderna politica sociale, quanto piuttosto ad eliminare la «dittatura del cancelliere». Fu così evidente che la crisi del cancelliere era «la crisi del costituzionalismo tedesco e del principio monarchico» (p. 106).

[108] Sugli orientamenti iniziali della politica di Guglielmo II soprattutto in relazione al problema delle commissioni operaie, cfr. RITTER, 1959, p. 19. A proposito della legge del 1891, A. Weber sottolinea come essa si sia risolta in un progresso per le imprese tedesche ed auspica che gli industriali tedeschi non si oppongano ad una simile legislazione (WEBER A., 1897, p. 50). Più in generale A. Weber ritiene che la «kaiserliche Sozialpolitik» a partire dal 1890 sia stata il tentativo di guidare il movimento operaio «entro gli argini di una corrente nazionale» (p. 2).

[109] HUBER, 1957-1984, IV, p. 1221. Huber attribuisce la categoria di «fabbrica costituzionale» a HITZE, 1881, pp. 547 ss. Per una discussione al riguardo si veda TEUTEBERG, 1961, pp. 254 ss.

forte resistenza soprattutto da parte dell'industria pesante, e von Berlepsch si vide costretto alle dimissioni che furono accolte dal Kaiser il 27 giugno 1896. Al ministero prussiano del commercio gli successe Brefeld, un imprenditore [110].

Gli orientamenti che erano stati seguiti da von Berlepsch attraverso una politica sociale che mirava a conciliare la classe operaia con la monarchia, furono ripresi da Posadowsky (1897-1907) il quale ricoprì la carica di segretario di Stato nel ministero degli interni. Per sua iniziativa fu approvata la *Angestelltenschutzgesetz* del 30 giugno 1900, la quale estendeva anche agli impiegati commerciali le misure protettive previste per gli operai dalla legge del 1891. Seguì la legge sul lavoro dei fanciulli (*Kinderschutzgesetz*) del 30 marzo 1903 la quale fissava a 12 anni il limite di età per l'impiego del lavoro minorile. Inoltre fu approvata la legge sui tribunali per il commercio (*Gesetz über Kaufmannsgerichte* del 6 luglio 1904) e furono varate misure che miravano a favorire la costruzione di abitazioni per lavoratori [111].

Ma la politica di Posadowsky venne allo scoperto e si arrestò di fronte al problema della libertà di associazione. Nell'ottobre del 1905 egli presentò al *Bundesrat* un disegno di legge sulle associazioni professionali [112]. Il progetto prevedeva il riconoscimento della capacità giuridica per le organizzazioni dei lavoratori che non perseguissero finalità politiche e mirassero unicamente al miglioramento della posizione economica dei loro membri. Posadowsky confidava che queste misure sarebbero state accolte solo dalle associazioni non socialdemocratiche e che ciò le avrebbe favorite agli occhi dei lavoratori, rispetto ai libe-

[110] BORN, 1972, pp. 192-193.

[111] Sulle iniziative di Posadowsky in politica sociale cfr. BORN, 1957, pp. 178 ss., in particolare p. 184.

[112] Il testo dell'«Entwurf eines Gesetzes betreffend gewerbliche Berufsvereine», come pure la ricostruzione delle fasi della presentazione e del dibattito al *Bundesrat* e al *Reichstag* si trovano in RASSOW-BORN, 1959, pp. 148-151 e 222-234.

ri sindacati. La legge pur approvata dal *Bundesrat*, fu respinta dal *Reichstag* dove si scontrò con l'opposizione del Centro, dei liberali e dei socialdemocratici [113].

Il fallimento della legge significò il mancato riconoscimento della libertà di associazione per i lavoratori e approfondì il divario tra costituzione politica e struttura sociale. «Poiché la politica sociale dello Stato — commenta K. E. Born — non trattò la questione operaia anche come questione costituzionale, nel senso di una riforma della costituzione, essa non poté ottenere l'auspicata integrazione politica e sociale dei lavoratori nel *Kaiserreich*. Pertanto non ebbe successo» [114].

Il comportamento della socialdemocrazia rispetto alla politica sociale durante il periodo del *Kaiserreich* fu ambivalente: esso passò dal rifiuto al riconoscimento degli aspetti positivi che la legislazione sociale poteva racchiudere. Nell'appello elettorale del 27 ottobre 1881 si poteva leggere che le progettate leggi di assicurazione sociale «non avevano nulla a che fare con le cause della crisi economica, che non incidevano su di esse e che dunque portavano a torto il nome di riforma sociale». Invece delle leggi di assicurazione doveva piuttosto essere realizzata «la produzione socialista guidata e organizzata dallo Stato . . . questa è la riforma sociale» [115].

Tuttavia gradualmente il giudizio della socialdemocrazia si orientò verso la critica di aspetti particolari della politica sociale, piuttosto che verso un rifiuto completo [116].

[113] Sulla vicenda del disegno di legge cfr. BORN, 1957, pp. 193-204. Un commento critico al progetto di Posadowsky si può leggere in NAUMANN, 1907. Naumann rimprovera a Posadowsky di non aver creduto nelle libere associazioni e di aver voluto conservare al governo il monopolio della politica sociale (p. 163).

[114] BORN, 1972, p. 197.

[115] Il brano compare nell'«Aufruf der sozialdemokratischen Fraktion zur ersten Reichstagswahl unter dem Sozialistengesetz, 27. Oktober 1881», in *Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag*, 1909, p. 201. In proposito cfr. RODENSTEIN, 1978, pp. 144-145.

[116] RITTER, 1983 (a), p. 52. H. Wolff ricorda che al congresso del partito

Durante il periodo guglielmino per la prima volta nel 1899 una legge relativa alla introduzione di modifiche all'assicurazione contro l'invalidità [117] e nel 1900 una legge riguardante l'assicurazione contro gli infortuni, furono approvate con i voti della socialdemocrazia. Nel settembre del 1902 al congresso di Monaco fu votata una risoluzione che, pur dichiarando che «le leggi di assicurazione del Reich tedesco, che furono promulgate principalmente per liberare le casse dei poveri da oneri eccessivi e per tutelare gli imprenditori contro il risarcimento dei danni, non corrispondevano in alcun modo alle richieste della classe operaia», ammetteva tuttavia che «l'esperienza aveva provato che con l'assicurazione potevano essere combattuti degli abusi e potevano essere attenuate le loro peggiori conseguenze economiche» [118].

Ma successivamente la socialdemocrazia respinse una novella alla assicurazione contro le malattie nel 1903 e la

socialdemocratico svoltosi a Jena nel 1911 i socialisti giunsero ad attribuirsi il merito della legislazione sociale; cfr. «Protokoll des Parteitages zu Jena 1911, Punkt 4 der Tagesordnung: die Reichsversicherungsordnung, Referat Molkenbuhr», p. 320: «L'idea della assicurazione dei lavoratori proviene in Germania dalla socialdemocrazia». Come prova di ciò viene addotto il discorso tenuto da Bebel al *Reichstag* il 26 febbraio 1879 con il quale veniva avanzata la richiesta di una assicurazione generale contro gli infortuni, con l'obbligo di assicurazione per l'imprenditore e la creazione di un istituto centrale di assicurazione. Per un'analisi di queste posizioni della socialdemocrazia si veda WOLFF, 1933, p. 23 e p. 85.

[117] Si tratta della legge approvata il 15 giugno 1899 la quale stabiliva, tra l'altro, che le rendite dell'assicurazione contro l'invalidità fossero pagate in modo uniforme in tutto il Reich. Sul comportamento della socialdemocrazia sia durante i lavori in commissione che nelle sedute plenarie cfr. SCHIPPEL, 1902, pp. 682-684.

[118] *Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der sozialdemokratischen Partei Deutschlands — Abgehalten zu München vom 14. bis 20. September 1902*, Berlin 1902, p. 245. Questa presa di posizione è ricordata da RITTER, 1983 (b), p. 281. La risoluzione del partito socialdemocratico così continuava: «Il congresso chiede pertanto:

1. Estensione della assicurazione a tutti i lavoratori ed alle persone che si trovano nelle stesse condizioni economiche;

2. unificazione della assicurazione;

3. piena autoamministrazione da parte degli assicurati . . .», in *Protokoll*, cit., p. 245. In proposito si veda anche SCHRÖDER, 1910, pp. 48 ss.

Reichsversicherungsordnung del 1911. L'atteggiamento dei socialdemocratici oscillò tra il riconoscimento della tutela dei lavoratori introdotta dalla assicurazione e l'affermazione polemica della sua funzionalità per l'imprenditore. In particolare i socialdemocratici sostenevano che le rendite fornite dall'assicurazione erano più esigue di quelle che erano garantite dal sistema comunale di assistenza ai poveri [119].

Rispetto alla politica sociale la socialdemocrazia tenne in definitiva un atteggiamento mutevole, oscillante cioè «tra il riconoscimento della utilità della assicurazione o di singole prestazioni per i lavoratori ... e la più aspra critica, svalutazione e sfiducia ...» [120].

Una conciliazione del movimento operaio con il *Kaiserreich* era del resto impensabile all'interno di un quadro costituzionale in cui continuava a sussistere in Prussia il diritto elettorale delle tre classi, era negata la piena libertà di associazione e il governo non era espressione del parlamento [121].

[119] Si vedano ad es. le posizioni espresse da Bebel in BEBEL, 1909, p. 363: «Gli importi delle rendite di invalidità sono ..., almeno nelle città, in moltissimi casi al di sotto degli importi che vengono garantiti dall'assistenza pubblica ai poveri».

[120] WOLFF, 1933, p. 24.

[121] BORN, 1957, p. 176. Si veda, ad es., il programma di Erfurt del 21 ottobre 1891 con il quale la socialdemocrazia chiedeva: «1. Diritto di voto generale uguale e diretto per tutti gli appartenenti al Reich di età superiore a 20 anni senza distinzioni di sesso in ogni tipo di elezione...; 2. legislazione diretta da parte del popolo...; 3. ... Decisione sulla guerra e sulla pace da parte della rappresentanza popolare...; 4. abolizione di tutte le leggi che limitino o reprimano la libera espressione dell'opinione e il diritto di associazione e di riunione», in FENSKE (ed), 1982, p. 33.
In un articolo apparso sulla «Neue Zeit» del dicembre 1893, Kautsky affermava che «la specifica forma costituzionale, nella quale soltanto il socialismo può essere realizzato, è la repubblica, e ciò nel significato più ampio della parola, cioè la repubblica democratica»; il testo è riportato in KAUTSKY, 1909, p. 71.
Nel 1908 in occasione del dibattito al *Reichstag* in relazione all'intervista al Kaiser apparsa sul «Daily Telegraph» in cui comparivano espressioni di apprezzamento per l'Inghilterra, e che suscitò l'impressione che il Kaiser si arrogasse la guida della politica estera tedesca, il socialdemo-

Solo in occasione della prima guerra mondiale la politica della SPD mutò, in quanto, per evitare di essere sottoposta a misure repressive, essa approvò, come è noto, i crediti di guerra e realizzò una sorta di integrazione nazionale[122].

Questa nuova situazione contribuì a mutare l'atteggiamento verso i socialdemocratici, in quanto già nell'agosto 1914 fu abrogata una serie di misure repressive nei confronti del partito. In seguito quando nel marzo del 1917 la maggioranza della socialdemocrazia chiese l'istituzione di una commissione per la riforma costituzionale, la sua proposta ottenne l'approvazione della Fortschrittliche Volkspartei (FVP) e del Centro[123]. Il messaggio di Pasqua del Kaiser deluse tuttavia ancora una volta le aspettative.

Si può probabilmente affermare che fino alla prima guerra mondiale, quando il movimento operaio fu integrato, sia pure in posizione subalterna all'interno del *Kaiserreich*, i socialdemocratici furono tenuti in una condizione di isolamento che contribuì ad alimentarne l'intransigenza e favorì la formazione di una subcultura socialdemocratica[124] (che si fondava su finalità politiche e su valori e

cratico Singer chiese che il cancelliere e i ministri fossero tratti dalla maggioranza del *Reichstag* e ne avessero la fiducia; egli indicò inoltre nel *Geldbewilligungsrecht* il mezzo per raggiungere questi scopi; cfr. *RTStenBer*, Bd. 233, 10.11.1908, pp. 5392 ss., ora in FENSKE (ed), 1982, pp. 267-270.
In un intervento svolto al *Reichstag* nel 1910 Georg Ledebour, eminente esponente della sinistra della socialdemocrazia, espresse con chiarezza le richieste politico-costituzionali della SPD. Esse riguardavano la possibilità di far valere la responsabilità del cancelliere davanti ad uno *Staatsgerichtshof*; l'attribuzione al *Reichstag* della capacità di decidere sulla guerra e sulla pace; la posizione dei ministri come organi della volontà popolare. Ma le richieste comprendevano anche la piena democratizzazione della vita pubblica; la realizzazione di un'autentica autoamministrazione delle città; la soppressione del *Landrat*; l'eliminazione dei privilegi di persone e corporazioni; la parità tra uomo e donna; cfr. l'intervento di G. Ledebour in *RTStenBer,* Bd. 262, pp. 3171 ss., ora in FENSKE (ed), 1982, pp. 300-301.

122 Cfr. GROSSER, 1970, p. 104.

123 GROSSER, 1970, p. 109.

124 Si veda ROTH, 1963, p. 301.

attività di tipo culturale) chiusa in se stessa. In un contesto in cui non appariva possibile una repressione definitiva del movimento operaio e in cui non si apriva la via verso il parlamentarismo, la posizione di isolamento dei socialdemocratici è stata definita con la categoria di «integrazione negativa» [125]. Tuttavia essa ebbe anche degli effetti «positivi», in quanto diede ai lavoratori il riconoscimento politico e sociale che il sistema dominante aveva loro negato. Inoltre la sola presenza dell'organizzazione politica socialdemocratica finì con l'imporre un miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori [126], anche se la socialdemocrazia collaborò in modo contraddittorio, come abbiamo visto, con la legislazione sociale.

La politica sociale dell'epoca bismarckiana e guglielmina ebbe degli effetti rilevanti sul movimento operaio. Durante gli anni della legge contro i socialisti, in opposizione all'assicurazione contro le malattie si svilupparono le libere casse di soccorso (*Freie Hilfskassen*) che assicurarono il vantaggio di una autoamministrazione indipendente dal datore di lavoro [127].

Successivamente le innovazioni legislative introdotte nel 1892 indussero la socialdemocrazia a confrontarsi con l'organizzazione amministrativa della assicurazione sociale[128]. L'impegno di sindacalisti e socialdemocratici nelle

[125] ROTH, 1963, p. 306. Con questa categoria Roth sembra mettere in luce gli effetti prodotti all'interno della minoranza socialdemocratica dalla politica che individuava nella socialdemocrazia un «nemico del Reich» piuttosto che l'integrazione di una maggioranza contro una minoranza raggiunta attraverso quella politica, come avviene nelle analisi di SAUER, 1968² e di WEHLER, 1973 (a). In proposito si veda anche il capitolo III, § 1 e nota 2 di questo volume. La categoria di «integrazione negativa», nella accezione di Roth, viene ripresa anche da Groh che la utilizza insieme alla formula «revolutionärer Attentismus» per definire il comportamento della socialdemocrazia; cfr. GROH, 1973, pp. 36 ss.

[126] ROTH, 1963, p. 307.

[127] Cfr. RODENSTEIN, 1978, p. 146. Il numero dei membri delle libere casse di soccorso crebbe da 60.000 a 810.455 nel periodo dal 1880 al 1890.

[128] RODENSTEIN, 1978, p. 147. Si tratta della *Krankenkassennovelle* del 10 aprile 1892. Essa stabiliva, tra l'altro, che le casse di soccorso fornissero

assicurazioni e negli organismi amministrativi del lavoro, come ad es. i tribunali arbitrali, andò sempre più crescendo e il pragmatismo del lavoro quotidiano finì col favorire l'affermazione degli orientamenti riformistici all'interno del movimento operaio [129].

Nel contesto di una monarchia costituzionale che respingeva il principio parlamentare e nella quale, come abbiamo osservato, le misure per il benessere sociale rappresentavano una «difesa autoritaria» contro il movimento operaio, in quanto miravano costantemente a dividere i lavoratori dalle organizzazioni di ispirazione socialdemocratica, l'integrazione del lavoratore nello Stato avvenne principalmente attraverso l'organizzazione amministrativa creata dalla politica sociale.

Contrariamente all'Italia dunque in cui, all'interno della affermazione del regime parlamentare e della sua accettazione da parte del movimento operaio di ispirazione riformista, oltre all'avvio di un processo di integrazione nelle strutture della assicurazione sociale e della amministrazione del lavoro, si verificò anche, sia pur per un periodo limitato e in modo controverso, un processo di integrazione politica, non si ebbe in Germania, a causa della forma monarchico-costituzionale antiparlamentare del *Kaiserreich*, un'integrazione politica del movimento operaio, almeno fino alla prima guerra mondiale quando si realizzò una sorta di «integrazione nazionale», bensì principalmente un'integrazione di tipo amministrativo.

La legislazione sociale — commenta K. E. Born — «fu per il governo più un problema di tecnica amministrativa che un problema politico» [130]. Fu per questa via che in

direttamente delle prestazioni mediche, laddove in precedenza erogavano somme di denaro. Cfr. SCHIPPEL, 1902, pp. 84 ss.

[129] Da una valutazione effettuata nel 1902 il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nell'amministrazione del lavoro e delle assicurazioni sociali ammontava a molte migliaia (118.255); cfr. TENNSTEDT, 1981, pp. 233-234.

[130] BORN, 1957, p. 179.

Germania furono poste le basi del moderno Stato sociale e che, dopo gli anni Novanta, gli sviluppi della legislazione sociale favorirono l'affermazione degli orientamenti riformistici nella socialdemocrazia [131].

L'integrazione non impedì tuttavia la crisi dello Stato di diritto, in quanto in Italia esso non fu in grado di dare una risposta adeguata alla molteplicità degli interessi e delle loro rappresentanze, come apparirà chiaro dal prossimo capitolo, mentre in Germania la mancata soluzione della questione costituzionale, ossia la mancata realizzazione del parlamentarismo democratico, minò alla radice la stabilità del *Kaiserreich*.

[131] BORN, 1972, p. 197. Sugli sviluppi del riformismo nella socialdemocrazia cfr. SALVADORI, 1981, soprattutto pp. 34-35; STEINBERG, 1976[4], pp. 147-172. Sul rapporto sindacato-partito con riferimento al problema dello sciopero generale e alla accettazione da parte del partito della linea sindacale al congresso di Mannheim del 1906, cfr. STEINBERG, 1975, p. 134. Sull'influenza esercitata dal sindacato sul partito in occasione dell'approvazione dei crediti di guerra il 4 agosto 1914, si veda BENVENUTI, 1981, pp. 51-52.

Capitolo quinto

Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi nel pensiero politico-giuridico italiano

1. *Metodo giuridico e rappresentanza politica*

Il costituirsi di nuove realtà organizzative in seno alla società civile, il loro configurarsi secondo strutture di tipo collettivo e le loro relazioni con lo Stato rappresentano un problema al quale la scienza giuridica fondata sul metodo giuridico non sarà in grado di fornire una soluzione. Essa elabora infatti una dottrina dello Stato costruendola sul rapporto tra Stato e cittadino e sulla negazione dei corpi intermedi. Lo Stato viene risolto in una ipostasi concettuale nella quale si traduce la complessa realtà organizzativa della società civile.

Al contrario un approccio che procede dal riconoscimento dei rapporti reali esistenti tra le forze sociali e politiche finirà necessariamente con l'abbandonare la categoria di «Stato» giudicando che essa non abbia più alcuna portata esplicativa. È questa la distinzione profonda che separa il metodo giuridico dalle prime elaborazioni della scienza politica.

Nel 1886 V.E. Orlando stende un saggio nel quale tenta una conciliazione del governo parlamentare con la dottrina giuridica dello Stato di diritto. Scrive Orlando che lo Stato tende sempre più a specificare il proprio fine nel senso della tutela e della ingerenza nei rapporti sociali; ma i provvedimenti mediante i quali si attua questa inge-

Questo capitolo è già apparso come saggio autonomo in I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento, *a cura di A.* Mazzacane, *Napoli 1986, pp. 231-257. Viene qui ripubblicato per gentile concessione del curatore, con l'aggiunta di un nuovo paragrafo.*

renza non hanno contenuto giuridico poiché la società non è un organismo giuridico[1]. Le conseguenze di queste posizioni vengono svolte precisamente.

La regola del diritto si forma nella coscienza popolare — riconosce Orlando — ma, in seguito al complicarsi dei rapporti sociali che estende l'ambito dei rapporti giuridici, diventa necessario, per assicurare una convivenza pacifica, che «quelle norme di diritto siano sensibilmente espresse e circondate di forza supremamente coattiva: questa esterna ed autorevole manifestazione del diritto è la legge» [2]. Ciò implica la necessità di procedere dal concetto di società a quello di Stato comprendendo che gli elementi della realtà sociale raggiungono la loro «integrazione organica» solo attraverso lo Stato. Ne consegue che la rappresentanza degli elementi che compongono la società civile potrà incidere sugli indirizzi politici, ma in nessun modo sulla vita giuridica dello Stato che non ne dipende «poiché essa ha una immanenza affatto propria e indipendente, una ragion d'essere rimota affatto, scrive Orlando, da una votazione parlamentare e da un cambiamento di Ministero» [3].

Orlando perviene così al riconoscimento della essenza giuridica dello Stato che non può in alcun modo essere ridotta al funzionamento dei meccanismi politici. Ci si deve pertanto liberare dall'idea di una delega di potere dalla società allo Stato, come pure dall'idea di una sovra-

[1] In proposito Orlando utilizza la distinzione, proposta da P. Laband, di legge formale e legge materiale che gli consente di considerare i provvedimenti legislativi che regolano le «sociali emergenze», come leggi solo in senso formale, e propri della funzione esecutiva che interviene sempre più diffusamente sui rapporti sociali. Il riconoscimento di questa partecipazione della Camera alla funzione esecutiva permette a Orlando di negare il principio della separazione dei poteri; egli può così affermare l'unità dello Stato e porre il governo come espressione di questa unità. Cfr. Orlando, 1886, p. 380. Su questa questione e in generale sull'opera di V. E. Orlando si veda Cianferotti, 1980, qui p. 128.

[2] Orlando, 1886, p. 372.

[3] Orlando, 1886, p. 403.

nità popolare che risiederebbe nel corpo elettorale. Questo infatti essendo «rappresentanza degli elementi sociali» non è un istituto di diritto e si limita alla designazione dei più capaci, mentre la sovranità popolare si realizza nel governo di gabinetto. Non rimane che la conclusione generale: il governo di gabinetto è la sintesi di due forze: della Camera che rappresenta gli interessi sociali i quali non incidono tuttavia in alcun modo sulla vita dello Stato e della autorità regia che esprime «la rappresentanza suprema dell'idea di sovranità» che dà la sanzione del diritto.

Il tentativo di conciliare la dottrina giuridica dello Stato di diritto e il governo parlamentare finisce col fare di quest'ultimo un «governo giuridico» espressione dell'unità organica dello Stato. Queste conclusioni inducono Orlando a respingere, da una parte, la teoria della separazione dei poteri: contro Montesquieu egli infatti cita Bluntschli, secondo il quale lo Stato esige la distinzione e la connessione, ma non sopporta la separazione dei poteri. Dall'altra, riduce la rappresentanza a procedimento che esprime l'azione della designazione dei più capaci ad esercitare le funzioni di governo, ma lo svolgimento di questa azione non può in alcun modo, come abbiamo visto, determinare l'ordine giuridico dello Stato. Una cosa è l'ordinamento, scrive Orlando, un'altra è invece l'azione. Il metodo giuridico afferma dunque risolutamente la separazione dello Stato dalla società stabilendo l'autonomia della vita giuridica dello Stato da rapporti sociali che si vanno facendo sempre più articolati e dalla loro espressione politica attraverso la rappresentanza. Nei lavori successivi Orlando approfondisce questi risultati.

Nei *Principi di diritto costituzionale* del 1888 egli sviluppa la tematica della sovranità dello Stato e ribadisce la tesi della sua unità. La sovranità viene definita «l'affermarsi dello stato come giuridica persona», e quindi come la fonte della sua generale capacità di diritto. Conformemente alla scuola tedesca, scrive Orlando, la sovranità è dello Stato e contiene tutto il diritto dello Stato.

Non ha senso porre il problema della sua giustificazione in quanto la sovranità è l'espressione naturale e necessaria del fatto che un organismo politico, in quanto esiste, afferma la sua personalità giuridica. Orlando prende così le distanze anche dalla teoria liberale della giustificazione della sovranità, la quale sostituendo alle espressioni «sovranità popolare» quella di «sovranità nazionale» sostiene che essa risiede nel popolo concepito come un «tutto giuridicamente organico». Al contrario, il problema del fondamento della sovranità si risolve essenzialmente nell'analisi degli elementi di cui essa consta; così il governo è uno dei suoi elementi costitutivi, giacché attraverso il governo essa si traduce in atto. La forma di governo monarchico infine è quella che offre il seguente rilevante vantaggio:

> «personificare in maniera obiettiva e permanente il principio della unità dello Stato, il che ha un'importanza di tanto maggiore oggidì, che agli interessi sociali, per la loro natura diversi e difformi, si è data una rappresentanza la quale permette loro di influire sul Diritto pubblico di uno Stato» [4].

Orlando sviluppa dunque verso la fine degli anni Ottanta, durante il periodo crispino [5], la concezione giuridica della necessità dello Stato e della indivisibilità della sua sovranità che non richiede alcuna giustificazione, fondandola sulla distinzione di ordine giuridico e ordine politico, sulla separazione di Stato e società e respingendo l'incidenza che gli interessi sociali possono esercitare attraverso la rappresentanza sul diritto pubblico dello Stato.

Nei *Principi di diritto costituzionale* egli dichiara conseguentemente che la rappresentanza può darsi solo della nazione (come si legge nell'art. 41 dello Statuto) e non degli elettori, con il risultato che i corpi rappresentativi hanno vita autonoma e indipendente. Ma su un tema così decisivo Orlando ritorna più diffusamente in seguito nel noto saggio sul fondamento giuridico della rappresentanza

[4] ORLANDO, 1888, p. 72.
[5] Sul rapporto Crispi-Orlando si veda MANGONI, 1982, p. 82.

politica pubblicato nel 1895. Egli discute criticamente le tesi di Rousseau secondo cui la teoria della sovranità popolare non può essere il fondamento della rappresentanza, dal momento che esse sono incompatibili. («La sovranità non può venir rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata» [6], scrive Rousseau). Il fondamento della rappresentanza deve dunque essere cercato altrove; infatti Orlando dichiara che il diritto elettorale è solo il derivato della sovranità dello Stato, per cui si può concludere che l'eletto non rappresenta l'elettore, bensì lo Stato stesso.

Egli raggiunge questa conclusione riprendendo e rielaborando compiutamente le tesi che aveva esposto nei lavori precedenti. L'affermazione contenuta nell'art. 41 dello Statuto secondo cui il deputato rappresenta la nazione intera ha un senso preciso, sostiene Orlando. Essa infatti esprime la tutela dell'interesse pubblico, ossia dell'interesse dello Stato contro gli interessi particolari, «i quali non possono esigere una difesa propria ed autonoma che si possa far valere contro lo Stato e malgrado lo Stato» [7]. È la piena riaffermazione dell'autonomia dell'essenza giuridica dello Stato e la negazione della pluralità degli interessi attorno ai quali si sta organizzando la società civile.

«Popolo» e «nazione» come realtà sociologiche o politiche perdono di significato giacché, precisa Orlando, il miglior modo di intenderle «consiste nel considerarle come equivalenti, in sostanza, della parola "Stato", poiché è nello Stato che il popolo trova la sua vera espressione come unità giuridica» [8]. Di qui la conclusione che i deputati (come corpo collettivo) rappresentano lo Stato e che la Camera è un organo della sovranità dello Stato [9].

[6] ROUSSEAU, 1762, p. 163.

[7] ORLANDO, 1895, p. 439.

[8] ORLANDO, 1895, p. 440.

[9] Orlando dichiara di dissentire dalle tesi di Laband che affermava che la qualifica del deputato come «rappresentante di tutto il popolo» non aveva un «positivo significato giuridico»; cfr. LABAND, 1876, I, p. 503.

Il potere proviene dunque dalla costituzione dello Stato, mentre l'elettore può solo esprimere una designazione di capacità e il deputato, rappresentante della nazione, ossia dello Stato, ne tutela l'interesse contro la molteplicità disseminata degli interessi sociali. L'ultima critica di Orlando è ancora per la rappresentanza degli interessi che egli respinge risolutamente: la rappresentanza degli interessi è nettamente rifiutata e proibita, egli scrive, dal diritto pubblico moderno; «che quindi, nella camera elettiva, vi siano degli organi propri d'interessi speciali, ciò può essere un fatto, ma non è un diritto» [10].

Viene così nuovamente riaffermata la dottrina giuridica dello Stato di diritto fondata sul rapporto immediato del potere sovrano con il soggetto considerato nella realtà individuale dei suoi diritti e doveri. Ma l'approccio seguito dal metodo giuridico ignora gli elementi di cui si compone la società e, risolvendosi nell'indagine sugli aspetti costitutivi della sovranità dello Stato, non sarà in grado di affrontare i processi di organizzazione degli interessi che operano all'interno della società civile, il costituirsi di associazioni come forme di autonomia sociale, le loro istanze di rappresentanza, la progressiva crisi della sovranità. Del resto lo scopo che si prefiggeva la ricostruzione giuridica del diritto pubblico consisteva essenzialmente nella edificazione di un diritto pubblico nazionale, attraverso la traduzione nella vita del diritto di quell'unità dello Stato che era già stata riconosciuta politicamente [11]. In realtà la ricostruzione condotta con il metodo giuridico produrrà un paradigma volto alla sola affermazione della realtà giuridica dello Stato, sottratta alle influenze delle forze che operano nella realtà sociale. Per questo esso si

Orlando sostiene che una simile affermazione si comprende nel contesto costituzionale tedesco in cui «il monarca *solo* può rappresentare lo Stato», ma non può valere nella realtà costituzionale italiana nella quale la rappresentanza dello Stato appartiene anche alla Camera; cfr. ORLANDO, 1895, p. 440.

[10] ORLANDO, 1895, p. 450.

[11] ORLANDO, 1889, pp. 21 e 22.

rivelerà incapace di comprendere teoricamente la nuova realtà e si precluderà, al tempo stesso, la possibilità di indicare le soluzioni istituzionali in grado di esprimerla adeguatamente.

Assai vicine alle posizioni di Orlando, anche se probabilmente molto più problematiche, sono quelle espresse da L. Rossi nei suoi *Principi fondamentali della rappresentanza politica*, apparsi a Bologna nel 1894. Rossi individua il carattere moderno della rappresentanza:

«Il contenuto moderno della rappresentanza, egli scrive, sta nell'idea della rappresentanza nazionale, che significa unità di interessi, unità di territorio, unità di popolo nell'unità dello Stato» [12].

Egli raggiunge queste conclusioni con un'indagine che affronta lucidamente la composizione della società civile e discute criticamente le forme di congiunzione di società e Stato. Così Rossi nega che possa darsi una rappresentanza degli interessi fondata sulle classi in quanto non è più possibile identificarle, dacché ognuno può passare da una classe all'altra. Egli prende anche le distanze dal voto per classi vigente in Germania fondato sul criterio della ricchezza economica, in quanto il deputato «è molto più astretto all'interesse che rappresenta».

Quanto poi al rapporto partito/rappresentanza, egli rileva che la rappresentanza di partito esprime una rappresentanza di idee e non di interessi. In questo senso la scelta del deputato avviene sulla base di una fondamentale corrispondenza di idee con quelle dell'elettore: è questo l'elemento politico della rappresentanza che coesiste sempre, secondo Rossi, con quello giuridico, ossia con la designazione dei più capaci. E conclude:

«La rappresentanza nazionale rispecchia, nella sua unità, l'unità morale della nazione: è un corpo armonico appunto perché si scioglie dalla corrispondenza sia territoriale, sia dei collegi, sia

[12] Rossi, 1894, p. 145.

delle classi, sia degli individui, non si dirige ad interessi che non siano comuni» [13].

Il deputato dovrà sempre avere presente l'interesse generale anche quando legifera su un interesse particolare. Ma come sarà possibile conservare l'interesse dello Stato di fronte ad una società che va sempre più scomponendosi e tende sempre più a respingere la formazione di una volontà politica che sia espressione di un interesse *super partes*? Gli sviluppi della legislazione sociale durante gli anni Novanta, dai collegi probivirali, all'incorporamento degli interessi nelle strutture amministrative delle assicurazioni sociali a partire dalla assicurazione per l'invalidità e vecchiaia del 1898, fino alla dialettica politica dell'epoca giolittiana, mostrano sempre più un processo di mediazione degli interessi e la progressiva impossibilità di realizzare l'interesse dello Stato.

Il problema affiora anche nelle riflessioni conclusive di Rossi, laddove egli riconosce una «rappresentanza sociale» che è qualcosa «di più vivo, di più largo, di più efficace che non i nostri sistemi politici». Così se in senso specifico la rappresentanza è una delle funzioni dello Stato, in senso generale essa è la forma nella quale si esprimono certe forze sociali, come riunioni, associazioni, idee e bisogni sociali (la pubblica opinione), le quali «non potranno mai ridursi a membri fisiologici del corpo politico, non essendo suscettibili di consacrazione in istituti politici con funzioni specifiche e normali» [14]. Il metodo giuridico qui si problematizza: al di là dell'unità organica dello Stato si intravvede una realtà sociale e politica che non può trovare una compiuta espressione nell'interesse dello Stato.

Non manca del resto chi tra i giuristi prende le distanze da una concezione che conferisce allo Stato una personalità con organi e volontà suoi propri e individua piuttosto

[13] Rossi, 1894, p. 145.
[14] Rossi, 1894, p. 236.

alla base dei rapporti giuridici il dato fondamentale delle relazioni esistenti tra dominanti e dominati. Così ad esempio Siotto Pintor, esponente di questa corrente «realistica» del diritto, riconosce nello Stato un gruppo sociale fondato sulla distinzione tra governanti e governati e scrive, in un saggio del 1905, che un'esposizione realistica del diritto pubblico dovrà ricostruire i rapporti giuridici tra governanti e governati («nei quali si sostanzia in fondo, scrive Siotto Pintor, la materia di diritto pubblico») riconducendoli alle norme dalle quali scaturiscono «diritti a favore di un soggetto e obbligazioni a carico di un altro e l'adempimento dell'obbligazione come l'esercizio del diritto sono garantiti dalla minaccia e dalla applicazione di sanzioni giuridiche» [15].

Alcuni anni più tardi, nel fare il bilancio del metodo giuridico, un altro giurista, Carmelo Caristia, ne critica soprattutto il processo di sostanzializzazione della personalità dello Stato che implica il passaggio «dal dominio del reale a quello dell'ideale e da quello del fatto a quello del puro diritto» [16]. Si tratta piuttosto, secondo Caristia, di praticare un metodo storico-comparativo che consenta di mettere in luce come la politica e la storia siano profondamente legate nel processo logico e cronologico che ha condotto alla piena realizzazione del regime rappresentativo. La politica e la storia devono diventare parte integrante del diritto costituzionale. In ciò Caristia dichiara la sua maggior vicinanza alla cultura anglosassone che non a quella tedesca, e ricorda in particolare l'opera di A. V. Dicey che ha mostrato come l'opinione pubblica, intesa come complesso di idee e dottrine, abbia influito sulla legislazione inglese (soprattutto l'opera di Bentham e di J. S. Mill sugli sviluppi della legislazione sociale).

Il metodo giuridico viene così messo in discussione perché ricorre ad una concezione della personalità dello Stato e ad un concetto giuridico di rappresentanza che non

[15] SIOTTO PINTOR, 1905, p. 45.
[16] CARISTIA, 1913, p. 65.

sono più in grado di rendere ragione dei processi che si svolgono tra gli organi dello Stato e tra lo Stato e la società civile. Soprattutto, scrive Caristia, la concezione giuridica della rappresentanza, fondata sulla personalità dello Stato, non sa spiegare come nella forma parlamentare lo Stato sovrano debba sottostare al gioco della maggioranza e come l'armonia dello Stato si risolva nell'instabilità dei governi di gabinetto.

In realtà i «dubbi e le incertezze» espressi da C. Caristia rimangono minoritari nell'ambito della scienza giuridica di fronte all'affermarsi del metodo giuridico. Tuttavia a questa sua affermazione, testimoniata anche dalla costituzione della scuola giuridica nazionale, non corrisponde né una reale capacità di comprensione delle trasformazioni sopravvenute nei rapporti tra Stato e società, né la possibilità di individuare le forme giuridiche e istituzionali in grado di esprimere la nuova realtà organizzativa della società. Le modificazioni profonde che si produrranno nell'ordine politico determineranno infatti progressivamente la crisi dell'ordine giuridico, la cui realtà inviolabile il metodo giuridico aveva teorizzato. Non si tratterà solo del modificarsi di meccanismi politici, come l'estendersi della rappresentanza politica (dal 1882, al suffragio universale del 1913, alla proporzionale del 1919), ma soprattutto, come vedremo, dell'acquisizione di potestà normative da parte di organismi che operano al di fuori e non appartengono agli elementi di cui consta la sovranità dello Stato. Al contrario la scienza politica aveva già avviato un processo che doveva portarla a superare la rappresentazione giuridica di un'idea ipostatizzata di Stato e doveva pervenire, attraverso un'analisi disincantata dei rapporti tra le forze politiche e sociali, alla chiara percezione del problema che fronteggiava lo Stato di diritto.

2. *La scienza politica e la crisi dell'idea di Stato*

Già nella *Teorica dei governi* del 1884 Gaetano Mosca pratica un approccio che lo porta a conclusioni molto

lontane da quelle raggiunte con il metodo giuridico. Anche Mosca critica infatti il principio della sovranità popolare e della rappresentanza delle grandi masse popolari, ma non in nome della sovranità dello Stato e della rappresentanza dello Stato. Egli giunge a quella conclusione sulla base del riconoscimento del carattere puramente illusorio della sovranità popolare (essa è soltanto, come dirà anche in seguito con più precisione negli *Elementi di scienza politica*, una «formula politica»). Le maggioranze sono sempre state passive; la scelta dei deputati dipende dalle minoranze organizzate che sono a capo delle società politiche ed operaie, ovvero dai rapporti che si istituiscono tra prefetti e grandi elettori [17]. Ne consegue che in nessun modo i corpi rappresentativi dello Stato possono esprimere un interesse pubblico:

> «La Camera dei deputati, scrive Mosca, va sempre più diventando una parziale e fittizia rappresentanza del paese... I membri di essa non rappresentano che una quantità di interessi essenzialmente privati, la cui somma è lungi dal formare l'interesse pubblico» [18].

Si rivela sempre più impraticabile il perseguimento di un interesse dello Stato, di un interesse cioè al di sopra delle parti, per cui si verifica «una lenta decomposizione del principio d'ordine e di autorità, che è quello per cui un

[17] Sulla base dell'analisi degli elementi che dirigono le elezioni e creano i deputati — ossia i prefetti, i grandi elettori, le società politiche ed operaie — Mosca scompone la classe politica in relazione agli interessi che essa rappresenta: «Da tutti questi elementi viene fuori la classe dei nostri deputati: essi rappresentano in parte grandissima la proprietà fondiaria ed il capitale, in parte sono persone che hanno saputo farsi avanti nelle difficili lotte e nei rischiosi giochi di equilibrio delle società politiche, in parte minima sono i rappresentanti delle aspirazioni delle classi operaie» (MOSCA, 1884, p. 302). Mosca approfondisce l'intreccio degli interessi enucleando un vero e proprio sistema, che ha al suo centro la figura del grande elettore. Da questi, che controlla il voto di molti elettori, dipende l'elezione dei deputati i quali condizionano i ministri. A loro volta i ministri, attraverso i prefetti, concedono favori ai grandi elettori per ottenere l'elezione di deputati che li sostengano (p. 297).

[18] MOSCA, 1884, p. 303.

diritto costante regola le relazioni tra gli uomini»[19].

In realtà le soluzioni che Mosca propone alla crisi del sistema rappresentativo sono ancora, in questo lavoro, all'interno di un progetto di realizzazione del *Rechtsstaat*: l'ipotesi avanzata è quella di una valorizzazione del senato e della monarchia. Soprattutto il senato dovrà essere composto di membri scelti da un corpo di funzionari indipendenti dalla nomina governativa e dalle elezioni popolari, ai quali dovrebbe essere affidata l'amministrazione provinciale. (È evidente il riferimento al modello inglese del *selfgovernment*, comune del resto, ad altri autori di formazione liberale).

Tuttavia al di là dei progetti, è sempre più avvertito da Mosca il problema dei limiti delle formule politiche. Tale gli appare infatti anche la forma monarchica: il re, scrive Mosca, è solo un'idea in nome della quale viene esercitato il potere di una classe politica (e non più dunque, come per il metodo giuridico, la personificazione dello Stato). Il problema sta altrove. Ce ne possiamo rendere conto esaminando il modo con il quale egli affronta le possibili soluzioni della questione sociale. Nessun limite si può porre all'azione dello Stato, neppure quello rappresentato dalla proprietà privata: «Nessun principio giuridico ci può essere al di sopra della necessità sociale». Ma è soprattutto nell'analisi della forma del governo che Mosca pratica un autentico «spostamento teorico», giacché egli critica il fatto che per risolvere la questione sociale si sia percorsa solo la via del voto politico alle masse (il riferimento è certamente alla estensione del suffragio universale introdotta nel 1882), in quanto ciò ha finito unicamente con l'aggravare i difetti del parlamentarismo, mentre si trattava piuttosto di percorrere la strada della permeabilità degli strati sociali.

Nelle opere successive G. Mosca approfondisce questo nuovo campo problematico. Nella prima edizione degli

[19] Mosca, 1884, p. 330.

Elementi di scienza politica, apparsi nel 1896, egli sviluppa la nozione di «formula politica»: essa è un principio di giustificazione del potere; si tratta infatti della credenza dominante in una certa epoca storica mediante la quale la classe politica, ossia una minoranza organizzata, giustifica il proprio potere: «Ogni classe governante tende a giustificare il suo potere di fatto appoggiandolo ad un principio morale di ordine generale» [20].

Una classe politica decade quando si diffonde una nuova concezione, quando si afferma una nuova corrente di idee ed esiste una minoranza organizzata in grado di servirsene per avere l'adesione delle masse. È il caso, secondo Mosca, delle idee di democrazia sociale, ossia dell'ipotesi di un governo di tutti, che egli imputa direttamente all'opera di Rousseau. In un'intervista rilasciata al «Regno» nel 1904 Mosca dichiara di essere contro questa democrazia, in quanto il potere politico deriverebbe da una fonte sola e tenderebbe a divenire oppressivo [21]. Tuttavia è altresì vero che una classe politica decade se non è in grado di recepire le nuove influenze sociali e di rinnovarsi con le concezioni espresse dalla emergenza delle nuove forze politiche. Su queste basi Mosca elabora la categoria di «difesa giuridica», ossia la nozione di organizzazione politica in grado di equilibrare le forze e le idee che si affermano all'interno di una società. (Ancora una volta contro Rousseau, Mosca respinge l'immagine di un uomo naturalmente buono e riconosce all'organizzazione politica la possibilità di attuare una autentica disciplina del senso morale).

L'analisi disincantata che Mosca conduce della realtà sottesa alle formule politiche e della logica che presiede alla classe politica lo induce infine ad osservare che ciò che è importante in un regime politico è che ad esso prendano

[20] MOSCA, 1896, p. 101.

[21] Cfr. CALDERONI, 1904, p. 335. In questa intervista Mosca indica tra i criteri che possono concorrere alla scelta della classe politica, oltre al suffragio, anche la cultura e la capacità tecnica.

parte tutti i valori sociali e che vi vengano riconosciuti coloro che possiedono le qualità dalle quali dipendono l'influenza degli individui e delle classi.

Queste considerazioni hanno delle implicazioni decisive, giacché avviano il graduale superamento dell'idea di Stato e della sua portata esplicativa. «Formula politica», «classe politica», «difesa giuridica» sono gli elementi di un nuovo paradigma più attento alla definizione dei rapporti tra le forze che non alla difesa di ipostasi ideali. Scrive Mosca nelle *Polemiche* conclusive della prima edizione dei suoi *Elementi* che lo Stato, «stando alle concezioni dei codici ed alle concezioni del diritto amministrativo», è un ente capace di vita giuridica che rappresenta l'interesse della collettività.

«Politicamente parlando però lo Stato non è che l'organizzazione di tutte le forze sociali, che hanno valore politico. Esso in altre parole rappresenta il complesso di tutti quegli elementi che in una società sono atti alla funzione politica e sanno e vogliono ad essa partecipare; *è quindi il risultato della loro coordinazione e della loro disciplina*»[22].

È la fine dell'idea di Stato, giacché esso appare solo come il risultato che si dà ex post dell'interazione tra le diverse forze sociali. L'innovazione teorica è realmente significativa e si completa con una conclusione che segna tutta la distanza che separa questa dottrina politica dal metodo giuridico:

«Sicché, afferma Mosca, secondo il nostro modo di vedere, antagonismo tra Stato e società non può esistere, potendosi riguardare lo Stato come quella parte della società che disimpegna la funzione politica»[23].

[22] MOSCA, 1896, p. 212.

[23] Anche Pareto usa espressioni analoghe: «Se il termine di *Stato etico* non serve che a designare un'entità metafisica, esistente solo nella loro immaginazione, è loro lecito attribuirgli tutte le qualità che vogliono; ma se con quel termine si intende designare qualche cosa di reale, per esempio l'insieme dei pubblici poteri, allora ci si trova in presenza di un organismo che partecipa alle qualità buone, o cattive, dell'aggregato, e

Dalla dottrina anche il campo problematico viene profondamente mutato: non si tratterà più di discutere della ingerenza o non ingerenza dello Stato e non si dovrà più analizzare quali siano i limiti della azione dello Stato, ma si dovrà piuttosto tentare di definire quale sia la migliore forma di organizzazione politica. Di questa organizzazione politica Mosca si occupa in numerosi articoli apparsi nei primi anni del Novecento. In un intervento che porta la data del 7 agosto 1901, egli si dichiara d'accordo con Giolitti sulla necessità di riconoscere giuridicamente le organizzazioni sindacali, e ciò allo scopo di favorire il momento rivendicativo a detrimento di quello politico della azione sindacale. I sindacati devono essere cooptati nel sistema politico, scrive Mosca, altrimenti diventeranno socialisti. Ma c'è una ragione più profonda nel perseguimento di questa linea politica: «Dopotutto, precisa Mosca, si tratta di una frazione della classe dirigente» [24] e con ciò egli intende affermare che la società politica non può ridursi alla sola classe dirigente politica. Essa deve estendersi anche alle nuove «aristocrazie operaie», ossia a «quella frazione di lavoratori manuali che ha acquistato un prestigio e un potere indiscutibile sui suoi compagni» [25], in caso contrario essa chiederà l'investitura unicamente ai socialisti.

Qualche anno più tardi, quando nel settembre del 1904 si svolgerà il primo sciopero generale nazionale, Mosca denuncerà, con un articolo apparso il 5 dicembre 1904, la pressione politica che può essere esercitata dai gruppi professionali [26]. Egli mostra l'influenza che possono esprimere nei procedimenti elettorali e considera che, esercitando funzioni indispensabili, possono impedire il funzionamento dell'intero organismo sociale (si tratta, come scriverà in seguito, di un autentico «feu-

che, a sua volta, può agire per rafforzare così le une come le altre»; cfr. Pareto, 1901, p. 190.

[24] Mosca, 1901, p. 171.

[25] Mosca, 1901, p. 169.

[26] Mosca, 1904, p. 188.

dalesimo funzionale»); ed è questo, conclude Mosca, il problema che deve essere affrontato dalla politica.

3. *Professioni e rappresentanza degli interessi nel pensiero cattolico*

Il problema che si pone alla politica si presenta con sempre maggiore evidenza: esso è dato dall'esistenza di organizzazioni di interessi economici e sociali e dalla necessità di una loro espressione politica; ciò che non appare possibile nella cornice teorica e nel contesto istituzionale dello Stato liberale di diritto. Si delinea dunque il problema della rappresentanza degli interessi.

In un ambito non liberale A. Boggiano, un autore cattolico, mette in luce in un lavoro del 1904 alcune significative connessioni. Nel corso dell'Ottocento si è verificato un progressivo riconoscimento del diritto di associazione che ha rappresentato il mezzo con il quale le classi lavoratrici sono riuscite ad ottenere una maggiore giustizia; questo processo si è concretizzato nelle realizzazioni della legislazione sociale. Le leggi sociali rappresentano infatti, scrive Boggiano, un limite che può essere imposto all'interesse individuale in nome dell'interesse collettivo e ciò avviene perché nella vita dello Stato vi sono classi organizzate e non soltanto individui. È l'assunzione di questa nuova realtà che rappresenta il punto di partenza della concezione cattolica e che la separa profondamente dalla dottrina liberale del *Rechtsstaat*. La stessa considerazione compare in Malvezzi Campeggi: giacché le classi esistono in natura è vano e pericoloso fingere che non esistano.

Contro l'idea individualista Boggiano cita i *Principi di sociologia* di Gumplowicz, dove si può leggere che è la comunità che pensa nell'individuo il quale non può sottrarsi all'influenza che le cerchie sociali esercitano su di lui. L'emergenza di interessi collettivi e l'affermarsi di un principio di solidarietà che ne è all'origine si esprime infine in leggi sociali le quali possono imporre dei limiti

ai diritti acquisiti, come ad esempio al diritto di proprietà. Boggiano può così concludere: lo Stato può effettuare queste limitazioni perché è l'organo legittimo di rappresentanza degli interessi sociali, dei diritti collettivi [27]. È nello Stato dunque che si dà, per Boggiano, il riconoscimento e la rappresentanza degli interessi all'interno di una ipotesi di integrazione organica.

In un'opera apparsa precedentemente Boggiano aveva già espresso compiutamente questo progetto. Egli si richiamava in modo esplicito a Toniolo, che aveva individuato la genesi della crisi sociale in una origine remota: nella fine dell'ordine cristiano che sorreggeva la società medievale in seguito alla riforma luterana e al fiorire del Rinascimento che impose un «ordine sociale umano, generato dalla pura ragione» [28]. Per uscire dalla crisi che si è manifestata in un a t o m i s m o individualistico, che rappresenta la negazione di ogni civiltà, si tratta di ritornare al modello della corporazione medievale e, dunque, all'ordine cristiano tanto nell'organizzazione economica e sociale quanto in quella politica. È l'ipotesi che compare anche nel programma dell'Unione cattolica per gli studi sociali in Italia costituitasi il 5 maggio 1890 sotto la presidenza di Toniolo [29]. Tuttavia Boggiano ritiene che, per l'asprezza

[27] BOGGIANO, 1904, p. 137.

[28] TONIOLO, 1893, I, p. 44.

[29] Nel programma si legge: «Le *Associazioni di classe* compongono la prima forma intrinseca di codesti organismi sociali... Tali associazioni di classe intendono a stringere con più intimi e uniformi rapporti il gruppo di coloro che sono legati da affini condizioni, interessi e scopi, e ad attribuire a questi una autorevole e permanente rappresentanza comune a beneficio di tutti i membri componenti, e particolarmente dei più deboli e numerosi fra essi. Due specie di tali associazioni massimamente interessano l'economia sociale: quelle che intendono all'organizzazione delle classi *industriali e mercantili* erette sulla ricchezza mobile, e le altre che riguardano le classi terriere fondate sulla ricchezza immobiliare... Le une riescono ai *Corpi d'arti e mestieri*, che possono definirsi: Associazioni permanenti come l'organismo sociale su cui si innestano, *affini*, cioè strette fra gli addetti allo stesso ramo di produzione; *gerarchiche*, e quindi comprendenti così gli imprenditori capitalisti come gli esecutori artigiani». Cfr. *Programma sintetico o principi direttivi di scienza sociale economica*, in *Atti del primo Congresso cattolico*

dei conflitti in atto, sarebbe irrealistico pensare di associare insieme, secondo forme corporative, salariati e imprenditori [30]. Per questo si dichiara favorevole alla istituzione di unioni professionali distinte che provvedano all'organizzazione dei diversi interessi. Questo ordinamento professionale dovrebbe essere integrato nello Stato attraverso una rappresentanza professionale delle classi. Pertanto il problema non consiste nell'allargamento del suffragio, in quanto l'esistente organizzazione politica è fondata solo sulla prevalenza del numero e sulla assenza di ogni competenza tecnica, che si oppongono ad una effettiva rappresentanza degli interessi; si tratta invece di fondare la rappresentanza nazionale sulla rappresentanza degli interessi.

Boggiano rileva il passaggio che si è verificato dalle società di mutuo soccorso, società cooperative, banche popolari, alle organizzazioni di classe. È su questa base, sull'ordinamento della società per classi, che dovrebbe poggiare l'ordinamento politico dello Stato; e ciò dovrebbe avvenire «chiamando i cittadini a formare gli organi della rappresentanza politica in ragione della loro partecipazione agli enti professionali» [31]. Ne dovrebbe scaturire una camera elettiva composta secondo il principio della rappresentanza politica degli interessi i cui criteri sono sia quello della elezione dei rappresentanti in seno ai corpi professionali, sia quello della territorialità su base regionale («dovrebbe farsi una ripartizione della somma totale dei rappresentanti di ciascuna classe fra le diverse regioni a seconda dell'importanza relativa che nel territorio di ciascuna ha una classe in confronto di un'altra») [32].

Questa concezione che rivendica una rappresentanza su

italiano degli studiosi di scienze sociali, vol. I, Padova 1893. Il testo è riportato in BOGGIANO, 1903, pp. 167-68.

[30] BOGGIANO, 1903, p. 196.

[31] BOGGIANO, 1903, p. 281.

[32] BOGGIANO, 1903, p. 287.

base professionale si traduce in una critica dell'individualismo liberale (figlio della riforma luterana, aveva scritto Malvezzi Campeggi) e alla sua dottrina della libertà individuale nell'ordine economico, nonché del parlamentarismo, giacché nel parlamento prevalgono non gli interessi legittimi delle diverse classi sociali, bensì solo le maggioranze raccolte in base al principio dell'opportunità momentanea.

Un altro pensatore cattolico, Malvezzi Campeggi, autore di un'opera molto citata nel dibattito tra Otto e Novecento, *La costituzione del Senato* del 1898, pone esplicitamente il problema di una riforma costituzionale che dovrebbe attuarsi quando fosse giunta a compimento la rivoluzione avviata dal grande «movimento per le associazioni» che ha investito l'intera Europa[33]. La riforma che egli delinea tende ad affidare ai «nuclei intermedi di interessi comuni» un compito fondamentale: quello della legislazione sociale del lavoro. Torna ancora una volta il nesso tra rappresentanza degli interessi e legislazione sociale che, come vedremo, sarà alla base di una istituzione, il Consiglio superiore del lavoro, creato per dare una rappresentanza alle forze sociali organizzate.

L'organizzazione del potere legislativo dovrà essere ripartita secondo i principi della «utilità» e della «convenevolezza» (una suddivisione che risale a Taparelli D'Azeglio). La rappresentanza per classi, scrive Malvezzi Campeggi, è la conseguente applicazione di questi principi. Vi sarà pertanto una camera bassa che esprime il principio della utilità e manifesta l'interesse temporaneo dello Stato; in essa sono compresi i rappresentanti delle classi, associazioni e corporazioni popolari[34].

Accanto alla camera bassa, il senato o camera alta esprimerà il principio della convenienza valutando se ciò che è

[33] MALVEZZI CAMPEGGI, 1898, p. 314.
[34] MALVEZZI CAMPEGGI, 1898, p. 322.

stato approvato come utile dalla prima camera sia anche conveniente ai supremi fini dello Stato. (A comporre il senato dovranno essere chiamati i rappresentanti degli enti locali minori). È una ripartizione che rinvia direttamente alla dottrina generale dello Stato di Bluntschli, alla rappresentanza del demos e degli elementi aristocratici dello Stato, all'interesse temporaneo e all'interesse permanente [35].

Questo ordinamento consentirà di «conservare la vera pace tra le classi mediante la tutela dei diritti di ciascuna di esse» [36].

4. *La rappresentanza degli interessi come conciliazione di liberalismo e socialismo*

Contro la dottrina giuridica della rappresentanza politica, secondo la quale essa è una funzione dello Stato [37], le dottrine sulla rappresentanza degli interessi mirano a realizzare una composizione sul piano politico dei diversi interessi che si sono affermati nella società. I criteri che sono alla base di queste concezioni non sono uniformi; si usano categorie come classi, corporazioni, associazioni di interessi, professioni.

Durante la seconda metà dell'Ottocento in Italia vengono formulate proposte come quella assai nota di F. Persico,

[35] Scrive Bluntschli: «La sua [del senato o camera alta] destinazione è di rappresentare gli elementi aristocratici dello Stato, come quella della camera del popolo è di rappresentare il demos. Essa è un potere mediano fra il capo dello Stato e la maggioranza popolare, perciò non deriva da questa le sue forze, ma le trova in se stessa e ne' distinti caratteri su cui si fonda. Essa ha per base sovrammodo la qualità e non la quantità» (BLUNTSCHLI, 1879, p. 442). Nell'edizione tedesca la citazione corrisponde a BLUNTSCHLI, 1875-76, p. 84.

[36] MALVEZZI CAMPEGGI, 1898, p. 327.

[37] Scrive, ad es., V. Miceli: il carattere della rappresentanza moderna tende ad essere quello di una funzione politica, «una funzione sempre meno connessa col concetto di rappresentanza di interessi e di opinioni, e sempre più connessa al concetto di cooperazione alla vita governativa e amministrativa dello Stato» (MICELI, 1892, p. 158).

che distingue tra interessi economici e amministrativi i quali hanno il loro organo nei consigli locali, e gli interessi politici e nazionali che si esprimono invece nel parlamento. «Sono le classi e le istituzioni — commenta Persico — che dovrebbero essere rappresentate nell'istituzione suprema che è un corpo legislativo» [38].

P. Turiello parla invece di una rappresentanza «per ceti e per arti» [39] che dovrebbe essere realizzata mediante comizi speciali di professionisti e possidenti, operai e agricoltori ai quali spetta il compito di preparare le candidature per la elezione di alcuni loro deputati.

Nel dibattito italiano vengono utilizzate categorie desunte da autori stranieri: quella di «gruppo professionale» impiegata da Ch. Benoist [40], o quella di «ordine sociale» che compare nell'opera di Guillaume De Greef e viene ripresa da V. Ballerini, professore di diritto costituzionale all'Università di Torino. Ballerini così configura l'ipotesi degli «ordini sociali»:

> «unità collettive organiche, come le associazioni operaie disciplinate in personalità giuridiche, i comitati scolastici, le università, le camere di agricoltura, industria e commercio e simili, e ancora le varie ditte comunali e i vari ordini che in sé raccogliessero gruppi speciali di interessi, e ceti di determinate persone educate alla vita politica» [41].

Alcuni autori intendono la categoria di «interesse» in senso molto ampio senza un criterio unificante (come A. Prins che individua gli interessi di una pluralità eteroge-

[38] PERSICO, 1885, p. 210.

[39] TURIELLO, 1882, p. 285. La citazione, ripresa dalla recente riedizione dell'opera di Turiello, corrisponde al par. X del cap. VI contenuto nel II volume della 1ª edizione.

[40] BENOIST, 1896. Scrive Benoist: «l'*Individu* représenté à la Chambre mais dans le *groupe professionel,* et, au Sénat, les *Unions* représentées, unions locales, administratives et civiles que la loi énumérerait: — ainsi, nous semble-t-il, pourrait-on ... organiser le suffrage universel, et avec lui, construire enfin ou, en un certain sens, achever l'État moderne» (pp. 155-156).

[41] BALLERINI, 1897, p. 151.

nea di fattori sociali)[42]; altri invece la assimilano a quella di «professione» (come, ad esempio, A. Boggiano).

Al di là delle diffrenze si afferma comunque un'ipotesi fondamentale: la rilevanza politica della rappresentanza degli interessi e, dunque, l'idea di una composizione politica degli interessi delle diverse parti sociali attraverso le loro rappresentanze. La rappresentanza degli interessi dovrà dare avvio al superamento definitivo del regime parlamentare. Essa dovrà consentire la conciliazione di liberalismo e socialismo al di là degli scontri ideologici dei partiti. Scrive De Greef, un autore belga di ispirazione socialista, in un'opera apparsa in Italia nel 1896:

«l'ideale socialista e l'ideale liberale non sono incompatibili, possono anzi unirsi e confondersi, specie in politica col riconnettersi ambidue alla rappresentanza degli interessi, sistema di conciliazione, naturalmente indicato, per la libertà individuale e pel diritto sociale... Il sistema della rappresentanza degli interessi, infatti, è una concezione ed un metodo nello stesso tempo; esso è destinato a por fine alle sterili lotte dei partiti che, nel regime parlamentare, rappresentano... la caricatura e la maschera della realtà»[43].

La rappresentanza degli interessi viene dunque concepita come l'ambito delle mediazioni, il terreno delle transazioni al di là delle opposizioni parlamentari tra partiti che si ispirano a diverse ideologie. Alcune trasformazioni istituzionali in Italia lasciano intravvedere una parziale conferma di questa tesi. La vicenda del Consiglio superiore del lavoro, un organismo nato per favorire le realizzazioni della legislazione sociale, mostrerà, come vedremo, la trasformazione di un organo amministrativo di tipo consultivo fondato sulla rappresentanza degli interessi in

[42] PRINS, 1884. Prins, un autore liberale belga, propone che siano rappresentati i molteplici fattori della realtà sociale, sulla base di una rappresentanza dei cantoni, delle città medie e delle grandi città. Queste ultime dovrebbero essere ripartite in collegi: quello delle scienze, lettere, arti; quello del diritto; dei lavoratori urbani; dell'igiene e dei lavori pubblici ecc. (p. 212). Al riguardo si veda AMBROSINI, 1945, pp. 28 ss.

[43] DE GREEF, 1896, p. 71.

un corpo rappresentativo che finirà con l'assumere sempre più una rilevanza politica.

5. *Una rappresentanza amministrativa degli interessi: il Consiglio superiore del lavoro*

Il 19 giugno 1902 diventa legge il progetto Zanardelli che prevede l'istituzione di un Ufficio e di un Consiglio del lavoro. Scrive Cabrini che esso rappresenta il «primo incontrarsi in una istituzione statale delle rappresentanze del capitale e del lavoro, dell'amministrazione e della scienza» [44]. La rappresentanza degli interessi consente una conciliazione nello Stato delle forze sociali antagoniste. Nella seduta inaugurale del 14 settembre 1903 il rappresentante del governo, on. Fulci, sottosegretario al Ministero di agricoltura, industria e commercio, può infatti rivendicare allo Stato «la missione di pace e di armonia negli antagonismi economici» [45].

Anche Turati ricorda nella stessa seduta, ottenendo l'approvazione di L. Luzzatti, che tra le forze che si sono organizzate vi è uno spazio per larghe intese attraverso «il contatto degli elementi che rappresentano le forze che stanno in contrasto». All'origine di queste posizioni del socialismo riformista vi è la concezione di uno Stato che può essere modificato dalle mediazioni delle parti in conflitto. Aggiunge infatti Turati:

«Certo gli operai e i socialisti che entrano qui, logicamente hanno abbandonato il punto di vista iniziale che ravvisava nello Stato semplicemente un nemico da abbattere; essi lo considerano piuttosto come una formazione che evolve, uno strumento da conquistare e un organismo da penetrare» [46].

In queste parole vi è certamente l'eco di un positivismo

[44] Cfr. CABRINI, 1914, p. 79.
[45] CABRINI, 1914, p. 80.
[46] CABRINI, 1914, p. 83.

evoluzionistico che ipotizza la graduale modificazione degli istituti giuridici a partire dalla capacità di organizzazione e di proposta espressa dalle forze sociali che crescono nella società civile.

Il socialismo riformista vede dunque nella rappresentanza degli interessi un mezzo per modificare gli equilibri politici attraverso accordi e mediazioni con la controparte politica soprattutto nel campo della legislazione del lavoro. In realtà, come ha scritto Ch. Maier, si realizza essenzialmente una sorta di «integrazione funzionale» [47] tra rappresentanza degli interessi e rappresentanza politica; nel Consiglio superiore del lavoro infatti la rappresentanza degli interessi si realizza solo a livello amministrativo e non altera gli equilibri costituzionali.

Nella circolare di Zanardelli del 18 agosto 1903, con la quale viene convocata la prima sessione del Consiglio del lavoro, si legge che «il fattore economico lavoro ha trovato un organo speciale amministrativo che ne rappresenta gli interessi specifici»[48]. Cabiati sulla «Riforma sociale» del 1904 osserva che il nuovo organismo «rappresenta la prima vera penetrazione dell'elemento "lavoro" nell'Amministrazione dello Stato» [49]. Del resto le funzioni del Consiglio si limitavano a compiti essenzialmente consultivi; l'art. 4 della legge istitutiva recita:

«Il Consiglio superiore del lavoro è chiamato ad esaminare le questioni concernenti i rapporti fra padroni ed operai; a suggerire i provvedimenti da adottarsi per il miglioramento delle condizioni degli operai; a proporre gli studi e le indagini da compiersi dall'Ufficio del lavoro; ad esprimere parere sopra i disegni di legge attinenti alla legislazione del lavoro e sopra ogni altro oggetto, che il ministro sottoponga al suo studio» [50].

[47] MAIER, 1981, p. 48.

[48] Il testo della circolare del 18 agosto 1903, n. 874, è riportato in CABRINI, 1914, p. 82.

[49] CABIATI, 1904, p. 50.

[50] Cfr. l. n. 246, 29 giugno 1902, *Per l'istituzione di un ufficio del lavoro,* in *Collezione celerifera delle leggi,* Anno LXXXI, 1902, Parte prima, p. 1161.

Il Consiglio dovrà dunque esercitare delle funzioni molto limitate: esso viene istituito allo scopo di conciliare gli interessi contrapposti che in esso sono rappresentati, soprattutto nell'ambito della legislazione sociale e principalmente nel campo della legislazione del lavoro. Numerosi saranno infatti i progetti di legge che verranno discussi e proposti dal Consiglio: per la riforma dei collegi probivirali, per la loro estensione all'agricoltura, per la regolamentazione della contrattazione collettiva, ecc.

Solo dopo la prima guerra mondiale, quando i rapporti di lavoro saranno sempre più regolati direttamente dalle parti sociali, quando la loro potestà normativa si affermerà al di fuori del parlamento, allora la rappresentanza degli interessi aspirerà a farsi direttamente rappresentanza politica superando ogni possibilità di integrazione funzionale e ponendo un preciso problema costituzionale. Ch. Maier sviluppa una teoria politica sul rapporto tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, osservando che quando le assemblee si trasformano in democrazie di massa, a questa trasformazione si accompagna in genere lo sviluppo della rappresentanza degli interessi. La ragione risiede nel fatto che mentre nel secolo XIX i liberali avevano disciplinato le classi sociali mediante la rappresentanza parlamentare, in seguito dopo il 1918 il problema sarà invece rappresentato dalla necessità di cooptare le *leaderships* delle forze economiche istituzionalizzando le rappresentanze degli interessi [51]. Si imporrà infatti il rilievo immediatamente politico degli interessi economici. In realtà il processo di cooptazione inizia prima della guerra mondiale — in questo senso è opportuno modificare la tesi di Ch. Maier — ma rimane, come abbiamo già osservato, all'interno dell'esistente assetto costituzionale.

Gli avvii del Consiglio superiore del lavoro, che era tra gli auspici del movimento operaio, sono accolti con favore dal socialismo riformista. Bonomi scrive sulla «Critica sociale» che il Consiglio rappresenta quasi il completamento

[51] MAIER, 1981, p. 85.

del lavoro di organizzazione compiuto dalle camere del lavoro e dalle leghe contadine [52]. Anche Turati sulla «Critica sociale» del 1° settembre 1903 (mentre sta per convocarsi il primo Consiglio del lavoro) considera il nuovo organismo quasi una sorta di «"Ministero del lavoro" ad opera del quale "la grande tutela e la grande educazione" — come Romagnosi vaticinava che dovesse essere lo Stato — delle classi lavoratrici si esercitino con crescente efficacia» [53]. Turati lamenta tuttavia che nel Consiglio sia maggioritaria la rappresentanza degli interessi borghesi.

In realtà se si leggono gli *Atti* del Consiglio superiore del lavoro, è facile rendersi conto che il problema della inadeguatezza della rappresentanza (non solo per il diverso peso degli interessi ammessi alla rappresentanza, ma anche per la stessa ammissibilità della rappresentanza) attraversa la vita del Consiglio fin dal suo inizio.

Già nella prima sessione dei lavori, tenutasi nel 1903, G. Montemartini, direttore dell'Ufficio del lavoro, presenta una relazione che pone l'esigenza di una modificazione delle norme regolamentari per la nomina dei membri del Consiglio superiore. Il relatore richiama il fatto che in occasione delle prime elezioni «risultò che varie associazioni invitate a votare più non esistevano; mentre d'altro lato l'elenco comprende appena la metà delle associazioni ora esistenti» [54]. Montemartini mette altresì in luce l'esclusione della elezione diretta dei rappresentanti delle associazioni, ricordando la vicenda parlamentare che ha condotto alla istituzione del Consiglio del lavoro. Il pri-

[52] BONOMI, 1902, p. 249.

[53] TURATI, 1903, p. 257.

[54] Secondo l'art. 2 della legge 29 giugno 1902, la composizione del Consiglio era la seguente: oltre al presidente ne facevano parte 43 membri di cui 3 senatori e 3 deputati eletti in rappresentanza del senato e della camera; 4 delegati delle camere di commercio; 4 delegati dei comizi agrari; 3 eletti dalle società di mutuo soccorso; 3 eletti dalla lega delle cooperative; 2 rappresentanti delle banche popolari; 7 rappresentanti della burocrazia ministeriale; 2 esponenti delle discipline economiche e statistiche; infine solo 12 posti su 43 erano riservati ai rappresentanti degli industriali e degli operai.

mo progetto votato dalla camera chiamava direttamente le diverse associazioni agrarie, industriali e commerciali a designare i loro rappresentanti; «ma il Senato negò tanto a quelle associazioni quanto alle Federazioni operaie la facoltà di scegliere direttamente i propri rappresentanti, trattandosi di enti sforniti di personalità giuridica»[55]. La camera accettò la correzione proposta dal Senato, ma prese altresì atto delle dichiarazioni del governo che nel regolamento avrebbe tenuto conto, per la scelta degli operai, «anche dei voti delle loro diverse associazioni»; ciò che infatti avvenne con il regolamento del 29 gennaio 1903. Ma si trattava di una procedura elettiva ancora largamente insoddisfacente. Per questo nelle deliberazioni conclusive della sua prima sessione, il Consiglio invita il comitato permanente, organo di coordinazione per gli studi e i lavori del Consiglio, a presentare un progetto mirante a modificare la legge e il regolamento «nel senso che sia demandato alla Federazione delle camere del lavoro e alla Federazione delle federazioni professionali di lavoratori il diritto di nomina dei propri rappresentanti nel Consiglio superiore del lavoro»[56].

Inoltre il Consiglio prende una risoluzione fortemente significativa precisando la sua natura di rappresentanza degli interessi ed escludendo ogni altro criterio politico o ideologico. Esso infatti respinge la richiesta presentata dalle società operaie cattoliche di mutuo soccorso per ottenere una loro rappresentanza, ribadendo l'ammissibilità delle rappresentanze delle associazioni «unicamente secondo la loro natura ed importanza economica» e ad esclusione dunque di criteri politici o confessionali.

Nel 1910 la composizione del Consiglio superiore del lavoro e le sue modalità di costituzione erano ancora sostanzialmente immodificate. In una relazione presentata da Abbiate, Cabrini e Saldini durante la XIV sessione dei

[55] MONTEMARTINI, 1903, p. 69.
[56] *Voti emessi dal Consiglio*, in *ACSL*, 1ª sessione, 1903, p. 99.

lavori nel febbraio del 1910 vengono ricordate le limitate modifiche applicate ai criteri della rappresentanza. In primo luogo ricordano i relatori che i rappresentanti degli industriali, dei commercianti e dei lavoratori sono in minoranza rispetto ai delegati del parlamento, della burocrazia e della previdenza. La relazione ricorda inoltre il R. D. dell'11 agosto 1904 con il quale il governo chiama le Federazioni e la Confederazione delle federazioni professionali a designare i propri rappresentanti al Consiglio. Ma, commenta la relazione, «la designazione non cessa di essere una forma assai meno democratica della elezione diretta; e il R. D. non è la legge» [57]. In realtà il problema consiste in ciò, che non si è voluta riconoscere la rappresentanza esistente di fatto delle organizzazioni sindacali.

La legge del 1902 aveva ammesso la rappresentanza della Federazione italiana delle società di mutuo soccorso e della Lega delle cooperative, ossia la rappresentanza della mutualità e della cooperazione, ed aveva invece escluso quella delle federazioni di mestiere, adducendo a motivo l'assenza di organismi a carattere nazionale che si presentassero come tutela degli interessi dell'industria o del lavoro. A quel tempo, nel 1902, infatti le federazioni sindacali si limitavano a poche regioni nell'Italia settentrionale e riguardavano solo alcune categorie di lavoratori (i settori principali erano quelli del libro, del cappello, dell'edilizia) e anche nel campo padronale vi erano ancor meno associazioni a carattere nazionale.

In seguito il forte sviluppo degli organismi sindacali segnò il passaggio dalla organizzazione fondata sulle camere del lavoro a quella realizzata dalle federazioni di mestiere nazionali o interregionali, e lo stesso sviluppo si ebbe nell'ambito padronale con il trasferimento della difesa degli interessi dalle camere di commercio e dai comizi agrari ai sindacati e alle federazioni nazionali. Sotto la spinta dei processi di industrializzazione, le forze in azione, commentano infatti i relatori, sono sempre meno locali e

[57] Abbiate - Cabrini - Saldini, 1910, p. 234.

sempre più combinazioni e raggruppamenti di interessi nazionali e internazionali. Per queste nuove realtà si chiede pertanto una rappresentanza diretta e, «tanto per le padronali come per le operaie, rappresentanze specifiche, per gruppi di mestiere, numericamente equivalenti» [58], per evitare che le une si impongano sulle altre; ad esse dovrebbe essere assicurata la prevalenza sulle rappresentanze della mutualità, della cooperazione e sui delegati parlamentari.

Ancora una volta, dunque, viene sottolineato il ritardo della soluzione istituzionale rispetto alla nuova realtà degli interessi organizzati, la cui presenza nel Consiglio superiore del lavoro viene rivendicata affinché in quella sede possano «significare speciali bisogni del mondo del lavoro». Ma non si tratta solo di inadeguatezza delle forme della rappresentanza degli interessi alla nuova realtà del paese. Ben presto esplode infatti una situazione di conflitto tra il Consiglio e il Parlamento, fra la rappresentanza degli interessi e la rappresentanza politica. Attraverso questi contrasti matura una nuova concezione della rappresentanza degli interessi che finisce con l'assumere una portata espressamente politica.

Nel 1906, durante la VI sessione dei lavori, dopo il rigetto da parte della Camera della legge sull'ispettorato del lavoro proposta dal Consiglio, Reina dichiara che quella del Consiglio è una funzione prevalentemente consultiva, ma che esso dispone anche di una funzione di iniziativa [59]. In realtà non molte furono le proposte accolte dalla Camera dei deputati — ad esempio la legge sul riposo settimanale e domenicale e l'abolizione del lavoro notturno nei panifici — mentre altre, come la riforma della legge sui probiviri, l'ordinamento legislativo delle assicurazioni sociali ecc., non vennero accolte [60].

[58] ABBIATE - CABRINI - SALDINI, 1910, p. 235.

[59] Cfr. l'intervento di Reina nella seduta pomeridiana del 22 maggio 1906, in *ACSL*, VI sessione, maggio 1906, p. 14.

[60] Si veda il lavoro di BALBONI, 1968, pp. 55-56. Anche Montemartini

Il divario tra la rilevante funzione di transazione tra gli interessi rappresentati nel Consiglio sul tema decisivo della legislazione del lavoro e la limitatissima incidenza delle sue iniziative legislative si fece sempre più aspro nelle discussioni in seno al Consiglio. Nel 1909 Turati afferma che gli scopi del Consiglio sono superiori a quelli di un qualsiasi corpo consultivo. Egli dichiara infatti esplicitamente:

«Il Consiglio superiore del lavoro è un corpo essenzialmente politico, non nel senso meschino che esso rappresenti esclusivamente uno o un altro partito politico, ma in un senso ben più alto: esso rispecchia in qualche modo quella intersezione dei partiti politici e delle classi sociali, per la quale si può appunto dare il massimo impulso ad un'opera di concordia, di transazione progressiva continua» [61].

6. *Guerra e riforme costituzionali*

La guerra accelera i tempi delle riforme costituzionali. Durante il periodo bellico si era verificato un crescente coinvolgimento delle rappresentanze operaie nel processo di «mobilitazione industriale»[62]. Ne era seguita una forte crescita delle federazioni sindacali, il cui numero di ade-

facendo il bilancio di un decennio di attività del Consiglio, deve riconoscere che «il Consiglio superiore ha presentato tanti progetti al Parlamento che il Parlamento manda agli archivi» (MONTEMARTINI, 1913, p. 299). Tuttavia Montemartini considera con soddisfazione «la via percorsa dai lavoratori nella loro invasione e penetrazione incessante nella compagine degli organismi statali». Il Consiglio del lavoro infatti manda i propri rappresentanti nel Consiglio superiore di previdenza, nella Commissione superiore delle case popolari e le rappresentanze dei lavoratori sono presenti in altri organi consultivi: la Cassa nazionale degli infortuni, il Consiglio superiore dell'emigrazione, il Consiglio superiore della marina mercantile, ecc. Montemartini individua in questa strategia il fondamento di una crescita della classe operaia: «Tuffiamo il lavoratore più che sia possibile nell'esercizio della vita collettiva, nell'esercizio della cosa pubblica: con questo svilupperemo, elevandola, tutta la sua anima» (p. 302).

[61] Cfr. l'intervento di Turati nella seduta antimeridiana del giorno 15 giugno 1909 in *ACSL*, XIII sessione, giugno 1909, p. 13.

[62] Si vedano i saggi di TOMMASINI, 1983 e di BEZZA, 1983.

renti si accrebbe in modo rilevante nell'immediato dopoguerra. Gli iscritti alla CGdL salirono da 249.039 nel 1918 a 1.159.042 nel 1919 [63].

Come afferma F. Ruffini nel 1919 «la rappresentanza organica (rappresentanza degli interessi o delle professioni) ha ricevuto un notevole incremento dalla guerra» in quanto essa ha dato «il passo alle competenze tecniche e agli esponenti delle forze produttive della nazione» [64].

È in questo quadro che maturano iniziative e proposte di riforma istituzionale. Il 1° maggio 1919 il governo dirama una circolare nella quale chiede alle diverse organizzazioni sindacali di avanzare proposte per una riforma del Consiglio superiore del lavoro. Le risposte rivelano una singolare sintonia nell'evidenziare l'inadeguatezza della situazione esistente e nel presentare proposte di potenziamento delle funzioni del Consiglio superiore. La Confederazione generale dell'industria ritiene che il Consiglio debba avere una delega del Parlamento per stabilire le norme che regolano i rapporti tra industria e lavoro.

La Confederazione generale del lavoro chiede che tutte le materie legislative riguardanti il lavoro siano sotratte alla camera elettiva e siano affidate ad un organismo costituito con la rappresentanza delle classi o categorie professionali. La Confederazione del lavoro avanza dunque la richiesta che sia «riconosciuto il diritto alle rappresentanze sindacali di decidere in merito a tutti i problemi che riguardano i lavoratori come tali, oltre che come cittadini» [65]. Si tratta, come appare evidente, della richiesta di una rappresentanza politica degli interessi in grado di alterare profondamente gli equilibri costituzionali. Infatti la proposta si completa con la richiesta della abolizione del Senato, considerando che

[63] Il dato è riportato in CORTESI, 1969, p. 708.

[64] RUFFINI, 1920, p. 53. Il testo di Ruffini riproduce il discorso da lui letto il 24 novembre 1919 per l'inaugurazione degli studi presso la Regia Università di Torino.

[65] Queste posizioni della CGdL sono riportate in RUINI, 1920, p. 51.

la costituzione di una rappresentanza nazionale per professioni non potrebbe che mettere in evidenza il carattere del tutto superfluo del Senato del regno.

All'origine di queste richieste vi è la consapevolezza che la guerra ha fatto assumere alla lotta tra gli interessi un carattere nazionale. Il nuovo assetto di fabbrica è stato determinato per contratto privato «al di fuori e al di sopra di tutti gli organi statali». In tal modo si è verificata una spontanea esclusione degli organi statali dalla contrattazione e si è costituito uno Stato entro lo Stato [66].

Sono qui espressi tutti i temi della crisi dello Stato: i limiti della sovranità del Parlamento e la sua inadeguatezza ad esprimere la realtà che matura nel corpo sociale.

La conquista delle 8 ore, avvenuta nel 1919, i miglioramenti di tariffe e di contratti di lavoro testimoniano di un processo di decentramento dell'autorità che viene esercitata dalle grandi organizzazioni sociali relativamente a quella sfera di attività e di interessi cui esse presiedono. Sono i loro accordi che pongono sempre più manifestamente i nuovi principi della legislazione sociale.

Appare ormai destituita di fondamento la concezione di una sovranità che discende dall'ordinamento costituzionale; essa viene invece esercitata dal complesso sociale, dall'insieme delle sue autonomie sociali [67]. La nozione di interesse generale si dissolve in una molteplicità di interessi determinati e concreti.

Anche i lavori della commissione speciale per la riforma del Senato approdano nel 1919, mediante la formulazione di un progetto (che peraltro non ebbe seguito), al riconoscimento della necessità di una rappresentanza degli interessi. La relazione di maggioranza presentata da F. Ruffini ipotizza per il Senato la nomina della metà dei

[66] Ruini, 1920, p. 53.

[67] Con queste considerazioni interpretative si esprime Capograssi, 1922, p. 452.

senatori (180 su 360) con una elezione di secondo grado: i collegi elettorali dovevano essere composti dai delegati delle associazioni agrarie, associazioni industriali, dalle società operaie di mutuo soccorso ecc.[68]. Gli ultimi anni del regime liberale sono dunque caratterizzati da un susseguirsi di progetti di riforma che testimoniano unicamente della gravità della crisi. I socialisti riformisti accolgono con molto favore, pubblicandolo sulla «Critica sociale», nel 1920, il progetto elaborato da Abbiate, ministro del lavoro durante il governo Nitti. È il più compiuto tentativo di riforma del Consiglio superiore del lavoro. Esso riprende da vicino le tesi della CGdL[69] e ipotizza un Consiglio Nazionale composto di 168 membri ed eletto, per la sezione industriale e commerciale, dalle organizzazioni padronali e dei lavoratori e, per la sezione agraria, con il metodo del voto diretto. Esso avrebbe dovuto disporre di funzioni legislative sia nel senso dell'iniziativa (art. 1, b), sia nel senso della potestà di legiferare esercitata per delega da parte del parlamento (art. 1, a), realizzando pienamente una rappresentanza politica degli interessi. Il progetto viene lasciato cadere con la fine del governo Nitti ed è sostituito da un nuovo progetto presentato da Arturo Labriola che ne snatura il contenuto[70].

[68] Si veda la relazione di Ruffini in *Relazioni della Commissione speciale per la riforma del Senato*, 1919, pp. 41 ss. Al riguardo si esamini anche quanto scrive AMBROSINI, 1945, pp. 43 ss. Ruffini esprime il proprio orientamento favorevole ad una rappresentanza degli interessi, da realizzarsi nel Senato anche in RUFFINI, 1920, p. 65: «Non rimane adunque se non di costituire un'unica Assemblea per la rappresentanza complessiva degli interessi; i quali dal loro confronto e anche dal loro contrasto in un medesimo agone, vi troverebbero la necessaria reciproca limitazione e la loro disciplina. Ma, se così è, non si può non domandare, perché tale Assemblea non dovrebbe essere appunto il Senato, in cui fu già, fin dai suoi inizi, siccome ho detto più sopra, rappresentanza vera degli interessi quale i tempi consentivano; e che è tuttavia suscettivo di trasformarsi per modo da dare soddisfazione piena alle necessità dei tempi nuovi».

[69] Cfr. *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, in «Critica Sociale», XXX, 1920, n. 14, p. 213.

[70] Sulla differenza tra il progetto Abbiate e quello elaborato da Arturo Labriola interviene PAPA, 1921. L'autore rileva come, nel progetto Labriola, al «parlamento del lavoro» sia sottratta non solo la facoltà di

La mancata riforma del Consiglio superiore del lavoro rivela l'impossibilità di dare un riconoscimento istituzionale ai nuovi interessi maturati nella realtà sociale e di sciogliere il nodo intrecciato di democrazia politica e nuove forme di autonomia sociale, come scriverà Capograssi [71] qualche anno più tardi: in realtà essa sarebbe stata comunque una soluzione impossibile sia per la sua estraneità alla concezione liberale dello Stato, sia soprattutto per l'inadeguatezza che essa avrebbe rappresentato rispetto alla ricchezza e complessità di fermenti politici e sociali che attraversavano in quegli anni la vita del paese [72]. Inutilmente L. Einaudi ironizza dalle colonne del «Corriere della sera»: «La rappresentanza "paritetica" degli interessi sembra essere il non plus ultra della sapienza legislativa moderna», e critica sia cattolici che socialisti: «I cattolici si sono fatti paladini della rappresentanza professionale; i socialisti vogliono attribuire ai consigli del lavoro una potestà legislativa e non solo consultiva» [73]. In realtà sono le possibilità politiche del regime liberale che si sono esaurite: lo strumento della estensione della rappresentanza politica si è ormai consumato. Il suffragio universale e la proporzione non sono in grado di risolvere il problema, anche se alcuni autori, tra i quali Francesco Ruffini, ritengono che la proporzionale possa dare avvio alla rappresentanza degli interessi [74]: ciò di cui si tratta

fare le leggi, ma anche quella di formulare i regolamenti per l'applicazione delle leggi. Nella prefazione al volume, Turati dichiara di condividere le posizioni di Papa. Sul progetto di A. Labriola si veda anche CAVALLARI, 1983, pp. 231 ss. e MARUCCO, 1970, pp. 272 ss.

[71] CAPOGRASSI, 1922, pp. 466 ss.

[72] La richiesta di un riconoscimento politico-istituzionale delle rappresentanze degli interessi riguarda principalmente le componenti riformiste del sindacalismo e del partito socialista, ma non certamente le correnti rivoluzionarie ispirate ad un ideale di "democrazia operaia" estranea ad una soluzione rappresentativa nel contesto dello Stato liberale di diritto. Per una discussione generale su questi aspetti della crisi, cfr. LAY-PESANTE, 1981, soprattutto pp. 290 ss. Occorre inoltre aggiungere il ruolo dell'«esercito» e l'irruzione della «piazza» come fattori politici nello scenario della crisi; cfr. FARNETI, 1981, pp. 213 ss.

[73] EINAUDI, 1919, p. 159.

[74] RUFFINI, 1920, p. 57. Egli teme tuttavia che la proporzionale possa

infatti non è più un'integrazione funzionale tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, bensì la possibilità di un decentramento dell'autorità che appare del tutto incompatibile con il paradigma dello Stato liberale di diritto.

7. *Il problema della crisi dello Stato in Italia e in Germania*

Le considerazioni precedenti conducono ad affrontare il vasto campo problematico della crisi dello Stato. Nell'ambito del pensiero giuridico le analisi svolte da Santi Romano su questo argomento continuano a conservare una significativa portata esplicativa e trovano una conferma nelle riflessioni sopra esposte.

Romano individua le cause della crisi nella formazione e nello sviluppo di un movimento sociale portatore di principi di solidarietà e socialità che si oppongono ai principi dell'individualismo liberale e rappresentano una sfida nei confronti della struttura costituzionale dello Stato. Si tratta di un movimento che si compone di organizzazioni di individui uniti dagli stessi interessi economici. Esso rende palese l'inadeguatezza dello Stato nato dalla rivoluzione francese che ha soppresso ogni corpo intermedio tra Stato e cittadini. Le nuove forme associative rivelano infatti che i rapporti sociali che interessano il diritto pubblico non possono esaurirsi in quelli che intercorrono tra l'individuo, da una parte, e lo Stato e le comunità territoriali, dall'altra.

Romano può così individuare con chiarezza le cause della

dare alla rappresentanza degli interessi solo un'espressione inadeguata; in tal caso «non potrebbe più arrestarsi quel movimento per una rappresentanza veramente organica, degli interessi o delle professioni, che preme, urta e minaccia tutta la compagine politica dei paesi civili». Ruffini ricorda anche la posizione di Ch. Benoist che si convertì alla proporzionale, nella quale intravvide un avvio della rappresentanza organica (p. 39).

crisi. Essa è dovuta alla presenza di due fenomeni: «il progressivo organizzarsi sulla base di particolari interessi della società che va sempre più perdendo il suo carattere atomistico, e la deficienza dei mezzi giuridici e istituzionali, che la società medesima possiede per far rispecchiare e valere la sua struttura in seno a quella dello Stato» [75].

L'analisi della crisi è svolta assai lucidamente, ma le soluzioni proposte vengono ancora individuate all'interno dell'esistente assetto costituzionale. L'emergenza di nuove forme associative esprime l'esigenza «di una più salda e organica compagine sociale», ma esse non devono, secondo Romano, esautorare la sovranità dello Stato, bensì devono piuttosto colmarne le insufficienze e le lacune. Infatti un principio deve rimanere inalterato: quello di «una organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori» [76]. Con questo principio sarebbe incompatibile anche l'ipotesi di una rappresentanza degli interessi, giacché essa equivarrebbe, secondo Romano, a tentare di smembrare la sovranità dello Stato per assegnarla alla molteplicità delle associazioni sociali.

Le ragioni della crisi del regime liberale emergono in tutta la loro evidenza: essa fu dovuta all'organizzazione degli interessi sorti in seno alla società civile che non trovarono nello Stato né i «mezzi giuridici», né le soluzioni istituzionali appropriate. Basta infatti pensare agli insufficienti tentativi di integrazione del movimento operaio nelle strutture amministrative del lavoro: alla limitata competenza dei collegi probivirali rispetto alle nuove relazioni industriali, alla fallimentare esperienza del Consiglio superiore del lavoro nell'ambito della politica sociale ecc. Così il tentativo dello Stato liberale di diritto di esercitare una mediazione nei dirompenti conflitti sociali attraverso la creazione di nuove strutture amministrative, non ebbe possibilità di successo.

[75] ROMANO, 1910, p. 23. Su ciò cfr. RUFFILLI, 1977, pp. 223 ss.

[76] ROMANO, 1910, p. 24.

Alla precisione dell'analisi sulle cause della crisi non corrisponde tuttavia, nel saggio di Santi Romano, una chiara indicazione delle soluzioni. Infatti la sua riflessione non dispone degli strumenti teorici per esprimere l'emergenza di una società composta di forme associative pluralistiche e conflittuali, soprattutto perché tiene ancora fermo il principio della indivisibilità del potere dello Stato.

Quando pubblica nel 1918 *L'ordinamento giuridico*, Romano possiede ormai la dottrina che gli consente di formulare compiutamente e in modo sistematico l'analisi della crisi dello Stato avviata fin dalla prolusione pisana del 1909-10.

Romano introduce, come è noto, la categoria di «istituzione», con cui egli intende «ogni ente o corpo sociale» [77]. L'istituzione è un ordinamento giuridico: in tal modo viene espressa l'immediata giuridicità della pluralità dei corpi sociali che operano in seno alla società civile. Sono state messe in luce le profonde analogie che intercorrono tra l'opera di Romano e quella di O. von Gierke [78]. Del resto è Romano stesso che sottolinea il suo debito verso l'autore tedesco: «Da questo punto di vista, noi ci accostiamo alla dottrina, che ha trovato il suo più strenuo difensore nel Gierke, ed ha numerosissimi seguaci, secondo la quale è capace di produrre il diritto ciascuna comunità organica» [79].

Romano individua dunque l'esistenza di una pluralità di istituzioni che egli coglie nella loro immediata fattualità, respingendo ogni interpretazione che le concepisca solo come entità fittizie; in ciò esprime il suo apprezzamento per Hauriou che ha affrancato la nozione di istituzione dal concetto di personalità giuridica e l'ha considerata

[77] ROMANO, 1918, p. 35.

[78] O. v. Gierke usa, ad es., l'espressione «sozialer Körper» in GIERKE, 1887, p. 613. Il riferimento a Gierke è indicato da FUCHS, 1979, pp. 69 ss.

[79] ROMANO, 1918, p. 132.

come «individualità obbiettiva». Romano riconosce dunque, da un lato, la pluralità delle istituzioni nella loro fattualità, dall'altro, ne ammette l'identità con la realtà del diritto: «l'istituzione è un ordinamento giuridico obbiettivo».

Anche lo Stato è un'istituzione, sia pure «la più importante delle istituzioni» o anche «l'istituzione massima». L'applicazione della dottrina istituzionalistica all'analisi dello Stato conduce a risultati realmente innovativi. Romano dichiara naturalmente la sua distanza da ogni approccio giusnaturalistico, in quanto esso concepisce lo Stato come l'unico organo in grado di tradurre il diritto naturale nelle leggi, ritenendolo il solo arbitro del diritto. Anche la concezione hegeliana dello Stato etico (malgrado la sua distanza dalla dottrina del diritto naturale) viene respinta da Santi Romano per aver «racchiuso il fenomeno giuridico nel principio etico», ossia nella concezione di uno Stato inteso come totalità etica [80]. Ciò che viene infatti nettamente respinta nella dottrina di Romano è ogni interpretazione che faccia dello Stato l'«unico produttore del diritto».

Le riflessioni precedenti conducono ad affermare piuttosto che esistono altre forme di organizzazione sociale e che «devesi altresì ammettere che l'ordinamento di queste sia da considerarsi come giuridico, non meno e non a titolo diverso dell'ordinamento statuale» [81]. È la crisi del rapporto Stato-diritto posto dal paradigma del *Rechtsstaat*; è la negazione dell'interpretazione che fa del diritto esclusivamente il prodotto dello Stato. L'estensione del diritto appare al contrario più ampia del riferimento semantico della categoria «Stato»; anzi: «Lo Stato non è che una specie del genere "diritto"» [82]. In questa affermazione così pregnante la dottrina dell'istituzionalismo rico-

[80] Romano si riferisce polemicamente ai *Lineamenti di filosofia del diritto* di Hegel e precisamente ai paragrafi 257-272.

[81] ROMANO, 1918, p. 111.

[82] ROMANO, 1918, p. 112, cfr. MANGANI, p. 96.

nosce la nascita del pluralismo ed esprime la crisi dello Stato liberale di diritto.

La nascita di una società pluralistica e la fine del monopolio statale sul diritto rappresentano l'oggetto delle indagini di autori come Gierke, Laski [83], Romano, anche se assai diverse sono le soluzioni che essi propongono intorno al rapporto dei corpi sociali con lo Stato.

La concezione dello Stato come istituzione, ossia come *un* ordinamento giuridico accanto alla pluralità degli altri ordinamenti giuridici, conduce all'esito fortemente innovativo di relativizzarne la sovranità e di definirne con precisione la crisi: la crisi dello Stato moderno «implica per l'appunto la tendenza di una serie grandissima di gruppi sociali a costituirsi ciascuno una cerchia giuridica indipendente» [84]. Ciò che nella prolusione del 1909 era solo la posizione del problema, trova qui la sua compiuta esposizione sistematica.

La pluralità degli ordinamenti rappresenta una ribellione della società contro lo Stato, giacché essa ha costruito una pluralità di ordinamenti in cui vengono accolti i nuovi rapporti espressi dalla società civile ed estranei all'ordinamento giuridico statale. L'esistenza di una molteplicità di ordinamenti è all'origine del possibile conflitto con l'ordinamento maggiore, ossia con lo Stato, in quanto essi possono essere «antigiuridici rispetto al diritto dello Stato che li esclude dalla sua sfera, anzi li combatte» [85].

Tra gli esempi più significativi vi sono quelli che si riferiscono al diritto del lavoro e precisamente alla disciplina contrattuale, giacché essa rappresenta uno dei casi più evidenti di lacuna del diritto dello Stato, nella quale si sono instaurati nuovi principi giuridici che riconoscono, ad es., il contratto collettivo e che sono incom-

[83] È sufficiente pensare a LASKI, 1917.

[84] ROMANO, 1918, p. 113.

[85] ROMANO, 1918, p. 124.

patibili con l'ordinamento giuridico dello Stato ispirato ai principi dell'individualismo liberale, che ammette solo contratti stipulati tra individui e non tra istituzioni.

Tuttavia mentre la scoperta della pluralità degli ordinamenti sembra consentire la possibilità del conflitto e della instabilità nelle relazioni tra le istituzioni, al contrario la soluzione auspicata da Santi Romano rappresenta una drastica riduzione di questa possibilità. Egli sembra infatti approdare ad un esito organicistico, alla possibilità che i nuovi ordinamenti vengano accolti nelle leggi dello Stato. Come sottolinea giustamente Bobbio, la soluzione di Santi Romano non è infatti quella del conflitto, bensì quella della «integrazione» dei diversi ordinamenti giuridici [86].

In realtà l'ipotesi configurata da Romano non consegue *necessariamente* dalle premesse della dottrina dell'istituzionalismo; ma al di là delle possibili valutazioni, assai più rilevante è sottolineare la portata interpretativa di questa dottrina rispetto alla nascita di una società pluralistica irriducibile a limiti posti dall'ordinamento giuridico dello Stato.

Essa continua a conservare la sua validità per la definizione della crisi dello Stato in Italia, la cui origine deve essere dunque riconosciuta nel pluralismo dei corpi sociali portatori di nuovi principi giuridici, ed espressivi di istanze incompatibili con i ristretti confini posti dall'ordinamento giuridico dello Stato liberale di diritto.

Se in Italia la crisi dello Stato si rivela, secondo la prospettiva di uno dei principali esponenti del pensiero giuridico, come la crisi della concezione *liberale* dello Stato, in Germania [87] essa fu invece segnata dalla *fine*

[86] Bobbio, 1977, p. 185.

[87] Il confronto tra Italia e Germania che viene qui sviluppato, non mira ovviamente ad elaborare un modello della crisi di due forme-Stato tra loro analoghe (in tal caso si sarebbe dovuto infatti comparare il regime liberal-democratico per l'Italia e la repubblica di Weimar per la

del principio monarchico quale si era realizzato nella costituzione del 1871, e dall'avvento della forma-Stato repubblicana. La crisi del principio monarchico maturò durante la prima guerra mondiale, ma la sua origine deve essere rintracciata nelle contraddizioni irrisolte del *Kaiserreich*.

C. Schmitt ha interpretato la vicenda del secondo impero non come il conflitto tra governo monarchico costituzionale e governo parlamentare, bensì come la storia di un impossibile compromesso tra lo «Stato militare tedesco» e lo «Stato costituzionale borghese» [88], ossia tra il «soldato» e il «borghese liberale».

L'esercito rappresentava lo Stato nello Stato, di fronte al quale «cessava il diritto pubblico liberale-borghese» [89].

Non si trattava solo di un contrasto tra due forme dello Stato, ma anche tra due visioni del mondo: era infatti il conflitto tra gli ideali borghesi della cultura e della proprietà contro quelli militari-prussiani della stirpe e della terra («Bildung und Besitz gegen Blut und Boden»).

In questo assetto costituzionale il Kaiser era comandante supremo dell'esercito, ma, oltre a ciò, egli non disponeva di un potere diretto, in quanto ogni suo atto richiedeva la controfirma ministeriale: dunque egli regnava ma non governava, giacché commenta Schmitt, «il politico è [il] totale» e non ammette di essere ripartito tra diversi centri di potere. Quanto al *Reichstag*, anche se non possedeva un'autentica direzione politica, poteva «per lo meno impedirla ad ogni altro» [90] ricorrendo principalmente al diritto di approvazione del bilancio.

La vicenda del *Kaiserreich* appare a Schmitt, pur all'in-

Germania), ma ad analizzare i processi di crisi di due diversi regimi tra loro contemporanei e ad illuminarne maggiormente le differenti realtà costituzionali.

[88] SCHMITT, 1934, p. 115. In proposito cfr. BÖCKENFÖRDE, 1972, p. 147.

[89] SCHMITT, 1934, p. 117.

[90] SCHMITT, 1934, p. 142.

terno dell'insopprimibile dualismo tra borghesia e Stato militare, come una progressiva affermazione del parlamentarismo, di cui egli enumera i momenti più significativi: dal 5 agosto 1866 quando il sovrano chiese all'opposizione liberale una indennità per le spese dello Stato, fino alle leggi del 28 ottobre 1918 quando il potere militare fu di fatto sottomesso a quello civile, Schmitt delinea il cammino del costituzionalismo borghese fino alla sua definitiva affermazione.

Solo i successi militari e politici avevano consentito la sopravvivenza dei due poteri durante l'epoca del secondo impero; gli insuccessi militari e infine la sconfitta consentirono, secondo Schmitt, la definitiva affermazione dello Stato costituzionale borghese su quello militare prussiano. Le tesi di Schmitt riducono in modo eccessivamente schematico la complessità del problema costituzionale tedesco e F. Hartung ha avuto buon gioco nel mostrarne l'insostenibilità [91].

Al di là di queste polemiche occorre rispondere con chiarezza — scrive Böckenförde — alla domanda se la monarchia costituzionale tedesca del XIX secolo sia stata un autonomo tipo costituzionale o se invece abbia rappresentato solo un compromesso e una forma di transizione tra monarchia e sovranità popolare [92]. Böckenförde si è pronunciato, come abbiamo osservato precedentemente, per

[91] Hartung osserva come l'opposizione di «soldato» e «borghese liberale» non renda ragione della politica di Bismarck che si servì di diverse alleanze con le esistenti forze politiche pur di raggiungere i suoi scopi. Egli cioè seppe sempre vedere «nel nemico sconfitto di oggi, l'alleato di domani»; cfr. HARTUNG, 1961, p. 383. Anche la politica estera mostra il superamento di opposizioni troppo schematiche; ad es., la guerra con la Francia, afferma Hartung, richiese «la partecipazione dell'intero popolo tedesco».
Quanto all'opposizione del liberalismo, Hartung osserva che esso in realtà non aveva una posizione dominante nel parlamento. Inoltre Schmitt non considera la crescente approvazione da parte del Linksliberalismus delle spese militari. Infatti egli non distingue tra il liberalismo pieno di speranze della «neue Ära» e il liberalismo rassegnato e «realpolitisch» della svolta del secolo; cfr. HARTUNG, 1961, p. 384.

[92] BÖCKENFÖRDE, 1972, p. 147.

la seconda alternativa contro le tesi opposte di E. R. Huber. In questa prospettiva cerchiamo di mettere in luce la forma dell'instabile equilibrio costituzionale del *Kaiserreich* e di chiarire le ragioni della sua crisi. In proposito le analisi svolte da Max Weber nel 1918 rimangono ancora fortemente significative.

Weber indaga in primo luogo la forma di governo che Bismarck aveva instaurato sulla base di una netta separazione tra parlamento e governo, realizzando un regime cesaristico fondato sulla legittimità del monarca [93]. Si era trattato di un «governo monarchico» in cui il Kaiser poteva nominare e destituire il cancelliere e tutti i funzonari amministrativi, secondo l'articolo 18 della costituzione del 1871. L'eredità lasciata da Bismarck viene pertanto rilevata con lucidità da Max Weber: essa è consistita nell'incapacità del parlamento di produrre degli autentici capi politici, giacché la funzione del *Reichstag* si esplicava e si risolveva unicamente in un dibattito che non poteva produrre alcuna scelta politica.

Ma la forma di governo realizzata da Bismarck non fu solo l'opera di una forte personalità politica, in quanto essa trovava le sue condizioni di possibilità nella stessa carta costituzionale. L'art. 9 della costituzione infatti, stabilendo che «nessuno può essere contemporaneamente membro del *Bundesrat* e del *Reichstag*», sanciva di fatto la separazione di parlamento e governo. Il problema è assai complesso, in quanto la questione della mancata parlamentarizzazione del *Kaiserreich* appare strettamente intrecciata con quella della sua struttura federale.

Il *Bundesrat* era composto dai delegati dei governi che reggevano gli Stati membri del Bund. In seno al Consiglio federale i delegati prussiani, dei quali facevano parte « secondo una regola fissa» tutti i segretari di Stato, avevano un peso preponderante giacché la Prussia disponeva di 17 voti su un totale di 58 (art. 6) e poteva pertanto in-

[93] WEBER, 1918, p. 51.

fluenzare tutte le decisioni politiche relative all'esercito, alla marina da guerra, alla politica doganale e alle imposte su una serie di beni di consumo (secondo l'art. 5 e l'art. 35). Inoltre i delegati prussiani, in quanto membri del *Bundesrat*, non potevano esserlo contemporaneamente del *Reichstag* in base all'art. 9, ma erano invece vincolati, secondo un mandato imperativo, alle direttive del governo prussiano responsabile davanti alla dieta prussiana. «*Non* è quindi la responsabilità davanti al Reichstag tedesco — commenta Weber — ma quella davanti alla *dieta prussiana* che, secondo la costituzione, determina interamente il comportamento del potere presidenziale che è decisivo nel Bundesrat, e con ciò la politica del Reich» [94].

L'ipotesi di soluzione avanzata da Weber prevedeva la parlamentarizzazione del *Bundesrat*, ossia la formazione di un governo parlamentare composto di segretari di Stato fiduciari del *Reichstag* e contemporaneamente delegati prussiani presso il *Bundesrat*. Solo questa trasformazione costituzionale poteva impedire che il capo politico fosse un semplice funzionario amministrativo nel governo monarchico e permetteva che fosse invece un rappresentante del popolo tedesco.

La guerra fu il momento nel quale prese corpo un mutamento costituzionale che doveva condurre alla monarchia parlamentare. Nella crisi dell'ottobre 1917 il nuovo cancelliere von Hertling, tratto dal partito del Centro, fu «nominato su richiesta dei partiti di maggioranza» e «prese contatto con essi *prima* di assumere l'incarico» [95]; e finalmente con la nomina a cancelliere di von Baden venne presentata, alla fine dell'ottobre 1918, una legge per la realizzazione della monarchia parlamentare [96]. La resistenza delle forze conservatrici, della corona e dei militari, a questi sviluppi costituzionali, fu all'origine della rivoluzio-

[94] WEBER, 1918, p. 123.
[95] WEBER, 1918, p. 70.
[96] WEHLER, 1973 (a), p. 221.

ne del novembre 1918 che segnò definitivamente il crollo della monarchia.

L'affermazione di una compiuta parlamentarizzazione, ossia della formazione di governi in cui si eprimessero i capi politici prodotti dalla lotta parlamentare, rappresentava per Weber la realizzazione di una democrazia regolata[97]; proprio la resistenza all'introduzione della democrazia, fu tra i fattori che maggiormente contribuirono alla crisi del Reich guglielmino.

Alla svolta del secolo il concetto di democrazia fu impiegato per esprimere gli orientamenti che si andavano delineando all'interno della costituzione materiale. In particolare F. Naumann commisurò al concetto di democrazia il rapporto tra Stato e società nel *Kaiserreich*[98].

La crescita della popolazione industriale rappresentava la condizione materiale che poneva la necessità della democrazia. Il movimento che si stava affermando coniugava insieme gli elementi della vecchia e della nuova democrazia, ossia «macchina e personalità!»[99].

L'idea di personalità aveva alimentato il movimento liberale e lo aveva condotto alla conquista di diritti elettorali e di diritti civili. Il progresso tecnico dell'industria imponeva ora l'esigenza di una partecipazione dei lavoratori alla guida dei processi produttivi[100]. Come i liberali ave-

[97] Anche H. Preuss identifica democratizzazione e parlamentarizzazione: «la parlamentarizzazione equivale alla forma della democratizzazione politica della Germania», ma ritiene che si sia realizzata una costruzione costituzionale altamente inorganica all'interno del sistema autoritario (*Obrigkeitssystem*) e che la separazione della socialdemocrazia dai partiti borghesi renda più difficile la democratizzazione attraverso il parlamentarismo; cfr. PREUSS, 1917, pp. 342-43. In proposito si veda LANCHESTER, 1985, p. 146.

[98] CONZE, 1972, p. 895.

[99] NAUMANN, 1900, p. 27.

[100] G. von Schmoller ritiene che Naumann, il quale ravvisa la nascita di una nuova aristocrazia operaia, trascuri il ruolo storico esercitato tradizionalmente dal *Beamtentum*, ossia dalla «aristocrazia dello spirito» (*geistige Aristokratie*) che dal XVII al XIX secolo ha costruito e

vano avanzato la richiesta di una *Mitwirkung* nella direzione dello Stato, così ora i socialdemocratici chiedevano una *Mitwirkung* nella vita dell'impresa.

Il nuovo movimento democratico si sarebbe affermato, secondo Naumann, con la crescita della partecipazione delle masse lavoratrici alle attività produttive e alla vita dello Stato. Il popolo, ossia la somma dei cittadini, rivendicava ormai i diritti della sovranità e postulava il principio di maggioranza come fondamento delle decisioni politiche. «Sovranità popolare attraverso la maggioranza!» [101] sembrava essere infatti il principio che la nuova democrazia poteva opporre alle vecchie aristocrazie (agraria, industriale, clericale) del *Kaiserreich*.

Tuttavia al pari di altri intellettuali (come Weber, Meinecke, Troeltsch) [102], Naumann non riteneva incompatibili la monarchia e la democrazia parlamentare, in quanto esse rappresentavano due principi che potevano trovare il loro compromesso nella forma del costituzionalismo [103].

In realtà la democrazia parlamentare era stata impedita, a giudizio di Naumann, dalla monarchia militare e dalla costituzione aristocratica dei singoli Stati, e in ciò è proba-

governato gli Stati tedeschi. Schmoller ritiene inoltre che non sia pensabile per la Germania una forma di parlamentarismo come quello dell'Inghilterra, dove gli esponenti dei partiti che si alternano al governo sono tutti aristocratici e proprietari terrieri che condividono la stessa visione del mondo. In Germania invece la sostituzione alla guida della nazione di un partito «feudale-industriale» con uno «democratico-socialista» significherebbe un cambio nel «regime di classe, ora a favore delle classi possidenti, ora a favore delle classi non possidenti» che condurrebbe la Germania alla rovina. Pertanto, conclude Schmoller, «noi abbiamo bisogno di un Beamtenregiment al di sopra delle classi e dei partiti»; cfr. SCHMOLLER, 1912, p. 106. In proposito cfr. anche RITTER, 1976, pp. 164 ss.

[101] NAUMANN, 1900, p. 41.

[102] Sulla posizione di questi autori e, più in generale, sul rapporto tra storicismo e parlamentarismo, cfr. SCHMIDT, 1964, pp. 16 ss. Sugli orientamenti della giovane generazione del «Verein für Sozialpolitik» (soprattutto A. Weber, M. Weber, F. Naumann) a favore di una democratizzazione della vita del Reich, cfr. LINDENLAUB, 1967, pp. 393 ss.

[103] NAUMANN, 1900, p. 45.

bilmente da riconoscere la ragione dell'instabilità e infine della crisi del secondo impero.

La prima guerra mondiale, oltre che uno scontro di eserciti e di flotte, fu anche, come affermava E. Kaufmann, «una guerra sulla forma della costituzione» [104], una guerra costituzionale (*Verfassungskrieg*). La sconfitta della Germania segnò così l'affermazione del principio democratico-rappresentativo, ma esso non fu solo una soluzione imposta dalla guerra, bensì anche una realtà resa necessaria dallo sviluppo politico della costituzione dell'impero guglielmino.

[104] KAUFMANN, 1917, p. 148.

Capitolo sesto

La crisi della dottrina dello Stato nell'età di Weimar

1. *La crisi della dottrina dello Stato*

Negli anni Venti in Germania la crisi della dottrina dello Stato diviene un tema dominante. Essa veniva concepita come diritto pubblico, e il problema che si doveva chiarire era quello del rapporto tra Stato e diritto, come precisava O. Koellreutter[1] in un breve intervento del 1929; pertanto la crisi della dottrina dello Stato era, al tempo stesso, la crisi generale della dottrina del diritto (*Rechtslehre*).

Da una parte la crisi del positivismo giuridico, come era stato elaborato da Gerber e da Laband fino a Jellinek e, dall'altra, la proposta del normativismo kelseniano rappresentano il contesto all'interno del quale matura e si svolge il problema della dottrina dello Stato. Esso si pone infatti come insostenibilità del metodo giuridico labandiano e, insieme, come risposta e come polemica contro il normativismo di H. Kelsen.

Dopo la crisi istituzionale e la fine del principio monarchico, il metodo formale giuridico aveva evidenziato tutti i suoi limiti. Esso aveva affermato la concezione dello «Stato giuridico», fondato sulla sovranità dello Stato e sulla realizzazione dell'*imperium* statale ad opera del Kai-

Questo capitolo è già apparso come saggio autonomo in Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale, *a cura di G. Gozzi - P. Schiera, Bologna 1987, p. 131-176. Viene qui ripresentato con l'aggiunta di un paragrafo e con significative modifiche.*

[1] KOELLREUTTER, 1929 (a), p. 306.

ser e dell'apparato del Reich che gli era sottoposto. In questa prospettiva la rappresentanza del Reich spettava solo al Kaiser, mentre la *Volksvertretung* era chiamata ad un ruolo di mera collaborazione. La conclusione storica del principio monarchico imponeva il superamento del divario tra rappresentanza del Reich e *Volksvertretung*, ossia della distinzione tra Stato e società.

La soluzione proposta dal normativismo kelseniano rischiava di apparire ancora la prosecuzione del metodo giuridico — era questa infatti la tesi di autori come R. Smend ed H. Heller — anche se Kelsen aveva preso esplicitamente le distanze dal positivismo giuridico.

Si tratta dunque di approfondire i termini di questo dibattito con la consapevolezza che esso rappresenta probabilmente il momento nel quale la crisi della concezione dello Stato ha trovato la sua espressione più significativa [2]. Il problema che emerge con sempre maggiore evidenza è quello della fondazione della idea di Stato e quello della legittimità di una dottrina dello Stato.

Scriveva H. Mayer nel 1931 che la crisi di una scienza si manifesta quando i suoi concetti diventano problematici e la scienza cerca nuove basi. In questo senso la crisi della dottrina dello Stato è parimenti la crisi della concezione scientifica dello Stato. Infatti il presupposto di ogni lavoro teoretico sullo Stato è sempre una rappresentazione dello Stato, ossia di un «concetto scientifico» di Stato. Ma occorre precisare, aggiungeva H. Mayer, che la crisi della concezione dello Stato è insieme una crisi politica dello Stato [3].

R. Smend e H. Heller la identificano con la crisi della concezione individualistico-liberale. Anche O. Koellreutter condivide questa valutazione, ma mentre Smend e Heller la riconducono ad un lungo latente sviluppo egli, al con-

[2] OERTZEN, 1974, p. 8.
[3] MAYER, 1931, p. 1.

trario, la riporta ai mutamenti sociali e politici tra Otto e Novecento.

Mayer aderisce alle tesi di Koellreutter, giacché ritiene che le problematiche della dottrina dello Stato tedesco possano essere comprese solo insieme alle trasformazioni dei rapporti esistenti tra le forze politiche e sociali. È su queste basi che egli ricostruisce la dottrina giuridica dello Stato nel secondo Ottocento tedesco.

In questa prospettiva l'opera di Paul Laband viene concepita come l'elaborazione giuridica dei principi che erano al fondamento della politica di Bismarck; questo risultato venne conseguito sulla base di una rigida separazione tra diritto pubblico e politica e costruendo un concetto di Stato puramente giuridico [4].

Laband aveva elaborato il suo metodo formale giuridico fin dallo scritto sul *Budgetrecht* del 1871. In questo lavoro egli pone la distinzione tra legge formale e legge materiale. Quest'ultima esprime una norma giuridica (*Rechtssatz*), ossia la regola che si riferisce ad un singolo rapporto giuridico. La legge in senso formale si riferisce invece alla procedura mediante la quale essa viene introdotta: è l'accordo della corona e della rappresentanza del *Land* (*Landesvertretung*) che fonda il carattere formale del concetto di legge [5]. In proposito Laband cita l'art. 62 della costituzione prussiana il quale stabilisce che per ogni legge è richiesto «l'accordo del re e delle due camere». In breve il sovrano non può introdurre nessuna norma giuridica senza l'approvazione delle camere.

Laband applica queste distinzioni alla legge sul bilancio discutendo l'art. 99 della costituzione prussiana, secondo il quale il bilancio dello Stato doveva essere definito ogni anno mediante una legge e dunque, in base alla concezione dello Stato costituzionale, attraverso un accordo tra

[4] MAYER, 1931, p. 9.

[5] LABAND, 1871, p. 5. Sulla distinzione tra legge formale e materiale cfr. GRAWERT, 1975, p. 919.

corona e *Landtag*. In realtà, osserva Laband, la necessità del bilancio non è la conseguenza di una determinata forma costituzionale, bensì della grande estensione che ha raggiunto l'economia dello Stato; e la determinazione del bilancio non soddisfa pertanto un bisogno del diritto, ma un bisogno dell'economia. Così il bilancio non contiene nessuna regola giuridica, ma solo dei fatti (*Thatsachen*). Ne consegue necessariamente che il bilancio, non esprimendo nessuna norma giuridica, non è una legge nel senso materiale del termine.

Ma esso non è neppure una legge in senso formale. Scrive infatti Laband:

> «Né la determinazione del bilancio per il futuro, né il controllo del bilancio per il passato riguardano la legislazione, ma appartengono unicamente alla amministrazione e il diritto che la rappresentanza nazionale [Volksvertretung] possiede sotto i due aspetti... conformemente alla costituzione... non si caratterizza come una partecipazione al potere legislativo, bensì al cosiddetto potere esecutivo, ovvero...: la prescrizione secondo la quale il re deve determinare il bilancio d'accordo con il *Landtag* e quella secondo la quale i conti del bilancio devono essere presentati al *Landtag*, pongono l'amministrazione dello Stato sotto il controllo della rappresentanza nazionale» [6].

Il diritto del potere esecutivo, scrive Laband, di disporre delle spese necessarie per il funzionamento degli organi dello Stato, «non viene costituito, ma solo dichiarato attraverso il bilancio» [7], e ciò perché il bilancio serve solo a constatare «l'accordo di governo e *Landtag* sulla giustezza del preventivo e sulla necessità e adeguatezza delle somme presentate» [8]. Su queste basi Laband sviluppa la sua concezione dello «Stato giuridico», ossia di una vita giuridica dello Stato (distinta dalla realtà politica), rispetto alla quale la rappresentanza nazionale esercita una funzione di semplice collaborazione [9].

[6] LABAND, 1871, p. 13.
[7] LABAND, 1871, p. 55.
[8] LABAND, 1871, p. 81.
[9] Cfr. FIORAVANTI, 1979, p. 311.

Laband approfondisce questa concezione nel volume dedicato allo *Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Lo Stato viene considerato come persona giuridica, il che implica che esso detiene una propria autorità ed un proprio volere [10]. Laband desume questa categoria dal diritto privato e finisce col concepire lo Stato come individuo in sé chiuso accanto ad altre persone giuridiche. Secondo Haenel, Laband non fa che trasferire processi che indicano comportamenti di volontà dell'individuo alla realtà dello Stato [11].

In questo approccio, dalla concezione dello Stato come persona giuridica segue altresì che «il soggetto del potere dello Stato è lo Stato stesso» [12]. Il potere assume un carattere giuridico e viene attribuito allo Stato. Se infatti, commenta Laband, l'autorità venisse attribuita al sovrano o al parlamento, allora scomparirebbe la personalità dello Stato [13]. La portata di questa costruzione consiste dunque nel porre l'autonomia del momento giuridico identificato con la realtà dello Stato e nel sottrarla ad ogni influenza della società o della realtà politica, ossia della rappresentanza parlamentare [14].

Laband sviluppa a fondo questa sua posizione affrontando il problema della natura del diritto. Egli scrive che il

[10] LABAND, 1911, p. 57.

[11] HAENEL, 1888, p. 188. Su questo punto cfr. anche BÖCKENFÖRDE, 1958, p. 238. A. Haenel critica a fondo la concezione dello Stato di Laband sulla base di una definizione di norma giuridica intesa come diritto oggettivo. Il diritto è, secondo Haenel, una manifestazione della vita sociale e ha come compito quello di affermare le norme che possono realizzare un ordine tra gli effetti dei comportamenti dei soggetti. Su questa base egli concepisce lo Stato non come astratta personalità capace di volere, bensì come «un rapporto giuridico tra una pluralità di persone» (HAENEL, 1888, p. 233). Esso consiste, vuole e opera solo nei suoi organi; e gli organi sono gli uomini cui spetta il compito di «sviluppare il volere comune, ossia il volere e l'agire necessario per conseguire lo scopo comune» (p. 221).

[12] LABAND, 1911, p. 94.

[13] LABAND, 1911, p. 95.

[14] FIORAVANTI, 1979, pp. 308-310.

diritto è solo un mondo di rappresentazioni e, dunque, rifiutare un concetto giuridico in quanto manca di esistenza equivale a rifiutare il diritto. La persona giuridica è solo una rappresentazione, ed è uno sforzo inutile cercarne un substrato naturalistico. La natura produce uomini, commenta Laband, non soggetti di diritto.

Queste considerazioni sono una risposta a O. von Gierke che riconosce nella realtà dello Stato un'esistenza altrettanto sostanziale quanto la realtà dei singoli uomini e considera gli organi in senso biologico [15]. Come persona giuridica lo Stato è, secondo Laband, la personificazione del popolo che trova la sua unità solo nello Stato.

Infine, egli osserva, il Reich deve essere concepito come una corporazione di diritto pubblico che agisce attraverso il Kaiser. Il potere dello Stato si può dunque realizzare solo ad opera del Kaiser e dell'apparato del Reich a lui sottoposto. Ciò è possibile perché «il Kaiser è il solo, esclusivo rappresentante del Reich [Vertreter des Reiches]» [16]. A sostegno della sua tesi Laband cita l'art. 11 della costituzione del Reich che limita peraltro la rappresentenza del Kaiser al solo diritto internazionale. Laband, al contrario, la estende alle relazioni di diritto privato e di diritto pubblico.

Sulla base del rapporto così delineato, secondo il metodo giuridico, tra popolo-Stato e rappresentanza del Reich, Laband costruisce la sua interpretazione formale-giuridica del Reich tedesco con la inevitabile chiusura di fronte ad ogni istanza della società e rispetto ad ogni richiesta politica di rappresentanza.

Al contrario la concezione di Gierke dello Stato-organismo apparve, secondo H. Mayer, come l'ideale borghese dello Stato nazionale democratico. Esso venne opposto al concetto di Stato della dottrina di Laband «nella lotta

[15] LABAND, 1911, p. 95.
[16] LABAND, 1911, p. 230.

della borghesia tedesca per l'autodeterminazione e l'autogoverno». «La dottrina dello Stato come organismo, scrive H. Mayer, afferma che tutta la vita dello Stato si sviluppa dalla comunità del popolo e che il popolo nella sua interezza forma lo Stato, ma non un principio prodotto al di fuori del popolo, come il monarca. Con ciò è dato il contenuto democratico della dottrina dell'organismo» [17]. (Ma non vanno certamente sottaciute le interpretazioni che intravvedono nel collettivismo organicistico di O. von Gierke una posizione conservatrice anticipatrice del nazionalsocialismo).

È evidente che una siffatta concezione nella quale tutte le forze sociali si esprimono nella unità dello Stato non poteva trovare una realizzazione nel Reich tedesco di Bismarck.

Anche H. Heller in un noto intervento del 1926 sulla crisi della dottrina dello Stato, approfondisce i termini del confronto tra Gierke e Laband: per il primo occorreva riprendere il concetto tedesco di persona fondato sulla unione tra i diversi voleri, mentre per il secondo la persona nel senso del diritto non ha altre caratteristiche se

[17] MAYER, 1931, p. 13. Al riguardo si veda anche DILCHER, 1974-75, pp. 319 ss. Dilcher intravvede nella concezione di O. von Gierke sia elementi democratici che elementi liberali. Tuttavia egli ricorda anche le interpretazioni che fanno di Gierke un precursore del nazionalsocialismo (p. 320) e, in questo senso, cita la *Gierke-Renaissance* a partire dalla fine del periodo di Weimar. Il principio democratico è rintracciabile, secondo Dilcher, nella teoria della consociazione (*Genossenschaft*) la quale esprime il reale bisogno di associazione da parte degli uomini e, insieme, rappresenta la vivente integrazione nello Stato. Ma persiste anche il principio liberale nella garanzia di una sfera di libertà assicurata dalle costituzioni dei *Länder*, distinta dalla partecipazione alla vita dello Stato. Nell'opera di Gierke sarebbero dunque riconoscibili, secondo Dilcher, gli elementi dello Stato di diritto, dello Stato democratico e dello Stato sociale (come conciliazione della lotta tra gli interessi) (p. 347). In particolare il suo influsso sarebbe stato determinante tanto sul democratico H. Preuß, quanto sul socialista H. Sinzheimer (p. 348): ciò a dimostrazione che la sua dottrina del diritto della consociazione corrispondeva alle istanze e ai modelli di organizzazione della società industrializzata.

non quella di essere soggetto di diritto [18]. Da una parte, viene svolto il tentativo di ricondurre il diritto al suo fondamento sociologico, teleologico, etico, dall'altra, viene realizzata una dottrina solo giuridica dello Stato.

La successiva dottrina dello Stato di G. Jellinek con la sua separazione tra dottrina generale sociale e dottrina generale giuridica dello Stato e dunque con la distinzione tra sfera giuridica e sfera sociologica, esprime la consapevolezza che la vita sociale dello Stato è del tutto separata dalla sfera giuridico-politica. Come scrive anche Heller la distinzione posta tra giurisprudenza e sociologia del diritto impedisce a Jellinek di individuare qualsiasi fondamento per la sua dottrina generale dello Stato [19].

È questo svuotamento della dottrina che R. Smend rinfaccia alla *Staatslehre* del suo tempo e principalmente all'opera di G. Jellinek e di H. Kelsen [20]. In altri termini il positivismo giuridico, evitando tutti i problemi sociologici ed etici, ha impedito la elaborazione di una dottrina dello Stato. È l'opera di H. Kelsen che, secondo Smend, mostra compiutamente questo risultato.

In Kelsen infatti la dottrina dello Stato come dottrina giuridica, diviene esclusivamente una dottrina del diritto oggettivo e non una dottrina di qualche soggetto di diritto, giacché egli ritiene che sia falsa la dottrina dominante dello Stato come soggetto di diritto. Appare così evidente, secondo H. Heller, che la assenza di un fondamento sociologico impedisce una dottrina dello Stato. L'opera di Kelsen esprime infatti compiutamente la crisi cui giunge la *Staatslehre* svolta con un approccio esclusivamente giuridico [21], in quanto la dottrina pura del diritto perviene ad una dissoluzione della idea di Stato.

[18] HELLER, 1926, p. 11.

[19] HELLER, 1926, p. 12.

[20] SMEND, 1928 (a), p. 121 e p. 124.

[21] HELLER, 1926, p. 16.

Già in uno scritto del 1911 Kelsen aveva concepito lo Stato come una espressione del mondo del dover-essere giuridico, e più precisamente di una imputazione posta da norme giuridiche. Se una norma stabilisce, ad es., che lo Stato deve erogare un sussidio a chi si trovi al di sotto di una certa soglia di povertà, ebbene in questo caso viene stabilita una fattispecie che deve valere come azione dello Stato, che deve essere «imputata» allo Stato [22].

La crisi della dottrina dello Stato consiste in questa dissoluzione dell'idea di Stato, in questa sua riduzione a prodotto dell'ordinamento giuridico. La ridefinizione dell'idea di Stato rappresenta pertanto la necessaria premessa per una nuova dottrina scientifica dello Stato. Su quali basi essa può essere nuovamente riformulata?

Heller discute la categoria di sovranità nell'opera di Kelsen e osserva che essa diviene qui solo una proprietà dell'ordinamento giuridico, presentandosi come un principio logico, ossia come espressione della unità dell'ordinamento. Al contrario Heller ribadisce che il problema della sovranità si pone nel rapporto esistente tra la concezione del potere in senso giuridico e quella in senso sociologico, e ciò perché lo Stato non è un sistema di norme, bensì una unione di potere (*Herrschaftsverband*). La dottrina generale dello Stato è dunque possibile, conclude Heller, solo come scienza sociale empirica [23] (soprattutto dopo i fondamentali contributi di Simmel, Weber e Tönnies). Ma Heller pone anche il problema della legittimazione. Questo approccio sociologico-empirico deve essere infatti esteso, egli aggiunge, «attraverso una dottrina filosofica della giustificazione dello Stato — un problema che si è presentato ad ogni generazione — a cui la dottrina dello Stato non deve sottrarsi attraverso l'enumerazione di tentativi di giustificazione storici».

[22] KELSEN, 1911, p. 80.
[23] HELLER, 1926, p. 26.

Credo che non sia indebito ritrovare in queste considerazioni metodologiche la problematica della fine dello Stato sovrano di potenza e della sua rifondazione su una diversa base di legittimazione. Lo Stato del secolo XIX, la cui sovranità Laband aveva identificato con il diritto pubblico, di cui Jellinek aveva riconosciuto la separatezza dalla realtà della vita sociale e che Kelsen aveva infine coerentemente risolto nell'ordinamento giuridico, appare ormai dopo la fine del Reich guglielmino, una categoria vuota di cui si tratta di individuare un possibile diverso fondamento di legittimità. La crisi istituzionale della Germania guglielmina aveva reso infatti insostenibile la concezione dello «Stato giuridico» e il suo distacco dalle forze operanti nella società civile. Si impone pertanto la necessità di uno sviluppo costituzionale capace di colmare quel divario mediante l'inserimento della composita realtà sociale nell'ordinamento giuridico.

Scrive Koellreutter che il nuovo orientamento maturato nell'ambito della dottrina dello Stato consiste nella consapevolezza dello Stato come realtà spirituale; tuttavia egli aggiunge anche che un metodo «geisteswissenschaftlich» non potrà esimersi dal giustificare la forma dello Stato se non vuole perdere il contatto con la realtà politica concreta. (Koellreutter pone infatti a fondamento della sua dottrina dello Stato il concetto di nazione [24], ossia il popolo cresciuto fino ad una coscienza politica e afferma la sua vicinanza alle tesi di C. Schmitt laddove questi dichiara che la forza [*Gewalt*] presuppone il popolo come grandezza esistente politicamente).

I giuspubblicisti tedeschi nell'età di Weimar svolgono il tentativo di porre la dottrina dello Stato e la dottrina del diritto pubblico su nuovi fondamenti. In particolare R. Smend concepisce lo Stato come realtà spirituale che viene risolta nella molteplicità dei vissuti di cui consiste.

[24] KOELLREUTTER, 1929 (a), p. 309.

2. *La teoria dello Stato di Rudolf Smend*

La tesi che Smend enuncia all'inizio del suo volume *Verfassung und Verfassungsrecht* apparso nel 1928 è particolarmente chiara: non può darsi nessuna soddisfacente dottrina del diritto pubblico (*Staatsrechtslehre*) senza una chiara fondazione in una dottrina generale dello Stato e della costituzione e nessuna valida dottrina dello Stato e della costituzione senza un metodo, non giuridico, bensì proprio delle scienze dello spirito (*geisteswissenschaftliche Methode*)[25]. Smend pone dunque il problema del diritto pubblico esprimendo con chiarezza l'esigenza di una sua fondazione in una dottrina dello Stato e della costituzione concepita come scienza dello spirito.

A tal fine la via che egli persegue è quella di una nuova fondazione della categoria «Stato». Il tentativo di Smend deve essere delineato con precisione: esso mira a superare ogni concezione dualistica che rappresenti lo Stato sia come realtà sociale che come soggetto di diritto (ad es. nell'opera di G. Jellinek)[26]; ma respinge anche le soluzioni che, come quella di Kelsen, superano quel dualismo dissolvendo la realtà dello Stato in quella dell'ordinamento giuridico.

Quella dicotomia era il prodotto, come scriveva H. Mayer, della estraneità dello Stato alla società, mentre la concezione di Kelsen esprime la fine della realtà e della autorità dello Stato. Smend ritiene di poter superare il dualismo della teoria dello Stato del secolo XIX proponendo una nuova interpretazione della categoria «Stato», senza peraltro ricadere nella soluzione del normativismo kelseniano.

Al dualismo della dottrina dello Stato, espressione di un contesto costituzionale segnato dalla crisi della prima guerra mondiale, e al normativismo kelseniano, che aveva

[25] SMEND, 1928 (a), p. 119.
[26] Cfr. JELLINEK, 1900, p. 149.

fatto dello Stato solo la sostanzializzazione di una relazione unitaria [27], ossia dell'ordinamento giuridico, Smend oppone la validità della categoria di Stato inteso come «integrazione».

All'origine di questa concezione vi è l'approccio proprio delle scienze dello spirito che Smend interpreta come scienze comprendenti. Scrive Tatarin-Tarneyden che Smend pone a fondamento della dottrina dello Stato una filosofia della cultura [28], ma egli osserva che senza sociologia lo Stato non può essere concepito come realtà spirituale (*geistig*). È senza dubbio una osservazione decisiva che ci permette di valutare più a fondo la soluzione di Smend. Questi dichiara di prendere le distanze dalla sociologia del suo tempo, in quanto essa è orientata secondo un approccio meccanicistico-causale oppure in base ad uno schema teleologico [29]. Lo Stato è invece, per Smend, l'insieme dei vissuti, ossia l'oggetto di una relazione di senso [30] o, anche, la forma della vita sociale degli uomini [31].

Nella risposta fortemente critica indirizzata a *Verfassung und Verfassungsrecht*, Kelsen osserva che Smend critica la dottrina dello Stato del secolo XIX, e soprattutto l'opera di G. Jellinek, ma respinge anche il normativismo che si fonda proprio su una critica a quella dottrina dello Stato. Anzi Kelsen aggiunge quasi provocatoriamente che esistono dei precisi punti di contatto tra la dottrina normativistica e la teoria dell'integrazione di R. Smend: soprattutto la critica ad ogni concezione causale della vita spirituale.

Quando la dottrina pura del diritto ritiene inadeguate le relazioni di causa e di effetto, di mezzo e di fine, per

[27] KELSEN, 1930, p. 10.
[28] TATARIN-TARNEYDEN, 1928, p. 12.
[29] SMEND, 1928 (a), p. 127.
[30] TATARIN-TARNEYDEN, 1928, p. 15.
[31] Cfr. MAYER, 1931, p. 35.

determinare la natura dello Stato, essa lega questo rifiuto della causalità e della teleologia ad una esigenza precisa: quella di individuare la legalità propria tanto dello Stato quanto del diritto[32] e di opporla alla specifica legalità naturale. Così la dottrina dello Stato di H. Kelsen si presenta come scienza dello spirito[33] la quale concepisce lo Stato e il diritto come sistema normativo che si svolge in un ambito diverso da quello della natura. Smend rimprovera a Kelsen di aver negato la realtà dello Stato (malgrado Kelsen affermi di negare solo la realtà naturale e non anche l'esistenza dello Stato). Al riguardo Kelsen si esprime con molta chiarezza: egli concepisce infatti la volontà dello Stato come espressione della unitarietà dell'ordinamento giuridico e nega che si tratti di una volontà collettiva di tipo social-psicologico.

Smend al contrario parla di una vita[34] dello Stato distinta dalla vita degli individui, ed è proprio l'incapacità di cogliere questo reale processo vitale che egli rimprovera alla scuola di Vienna. Si tratta pertanto ora di indagare a fondo la dottrina della integrazione.

3. *Lo Stato come «geschlossener Kreis»*

Smend dichiara esplicitamente la fonte dalla quale attinge il metodo che egli impiega nella sua dottrina dello Stato: è l'opera di Th. Litt, *Individuum und Gemeinschaft* (1919), apparsa nel 1926 nella sua III edizione. R. Bartlsperger in un approfondito studio sulla teoria della integrazione di R. Smend mette in luce le precise derivazioni concettuali della teoria di Smend dall'opera di Litt. In particolare Smend utilizza la categoria di «geschlossener Kreis» che Litt concepisce come una realtà di senso oggettivata e simbolizzata della quale l'«io» e il «tu»

[32] KELSEN, 1930, p. 12.

[33] KELSEN, 1930, p. 12-13.

[34] KELSEN, 1930, p. 33.

fanno parte in forza del loro reciproco legame [35]; essi appartengono ad una connessione che dà forma al loro rapporto, e ciò implica che ogni elemento può essere *compreso* solo a partire dalla relazione che lo lega a tutti gli altri elementi.

Al tempo stesso, la dimensione del «geschlossener Kreis» è quella di una unità che viene *vissuta* da tutti gli elementi che ne fanno parte. La realtà dei soggetti è una realtà di vissuti che struttura i loro rapporti reciproci. L'«io» è vissuto immediatamente dal «tu» e le loro azioni sono vissute all'interno di prospettive che si delimitano reciprocamente. Litt definisce questa realtà con la categoria di «Gesamterlebnis» [36] (vissuto collettivo). I soggetti appartengono pertanto ad un duplice ordine di relazioni: il legame rappresentato dal senso che viene condiviso e il legame che si costituisce attraverso i vissuti dei soggetti che dipendono dalle loro mutue relazioni [37].

L'approccio che deve cogliere questa complessa struttura è, secondo Th. Litt, insieme fenomenologico e dialettico. La considerazione fenomenologica supera la distinzione tra realtà personale e legame sociale, costruendo la comunità come realtà di vissuti. L'approccio dialettico annulla la distinzione parte/tutto concependo i singoli *elementi* come *momenti* del tutto[38]. Smend utilizza questa metodologia di Th. Litt, ma con alcune importanti modifiche.

Egli concepisce infatti lo Stato come «geschlossener Kreis», ossia come una struttura di connessioni dove ciascuno è in relazione con gli altri. È sul fondamento di questa rappresentazione della realtà che Smend tenta di definire quella che egli chiama la «vita» dello Stato (una nozione sfuggente sulla quale si appuntano le critiche di

[35] LITT, 1919, p. 238.
[36] LITT, 1919, pp. 241 ss.
[37] Per una discussione su questo punto cfr. BARTLSPERGER, 1964, p. 8.
[38] LITT, 1919, p. 17.

Kelsen). Nella vita dello Stato ogni momento non può essere dedotto causalmente dall'altro, ma può essere compreso solo a partire dal tutto. Con questo approccio Smend mira a superare ogni considerazione teleologica e meccanicistica — propria di tanta parte della sociologia a lui contemporanea — nell'analisi dello Stato.

Egli si affretta a precisare che lo Stato non può essere concepito come persona superindividuale, giacché la totalità che esso esprime è solo la forma della vita delle singole parti [39]. La realtà dello Stato che risulta da una siffatta concezione si pone in un ambito intermedio tra la sociologia e il diritto.

In primo luogo, precisa Smend, il circolo di coloro che si trovano all'interno dello scambio spirituale in cui consiste la realtà dello Stato non corrisponde alla somma degli appartenenti allo Stato. Egli sembra qui distinguere, da una parte, il cittadino attivo e consapevole che vive in un rapporto reciproco con gli altri membri della comunità e, dall'altra, la massa passiva. In secondo luogo, Smend distingue la dimensione dello Stato da quella del diritto, anch'esso concepito come «geschlossener Kreis».

È inevitabile che a questa concezione si indirizzino le critiche di Kelsen. Anch'egli infatti concepisce la dottrina dello Stato come «scienza dello spirito», ma nega che essa possa delineare una presunta «vita» dello Stato. Essa può solo definire l'ordinamento delle norme; non vi è oltre a questo, una diversa realtà dello Stato. Concependo lo Stato come sistema di norme, Kelsen ritiene che il vero problema sia quello della validità e della produzione dell'ordinamento giuridico [40]. Al contrario Smend ammette, secondo Kelsen, anche la dimensione della vita psicofisica dello Stato.

In realtà questo aspetto della dottrina di Smend si rivela

[39] SMEND, 1928 (a), p. 132. Leibholz ha sottolineato le ascendenze hegeliane della dottrina dello Stato di Smend; cfr. LEIBHOLZ, 1976, p. 27.
[40] KELSEN, 1930, p. 14.

assai complesso. Proprio su questo punto inoltre egli prende le distanze dalle tesi di Th. Litt. Certamente anche Smend concepisce lo Stato come relazione di senso (*Sinnzusammenhang*) che non può dunque essere intesa solo in modo empiricamente descrittivo, ma egli precisa anche che le relazioni di senso in cui consiste lo Stato, rappresentano il modo in cui si realizzano i valori; e la legge dei valori è quella che presiede alla affermazione di un sistema di norme culturali. È questo il fondamento della vita dello Stato: il senso delle azioni dei soggetti che appartengono allo Stato scaturisce dal riferimento a valori, ossia a norme culturali che fondano la comunità politica. (Smend identifica dunque, contrariamente a Litt, la sfera del senso con la sfera del valore).

Ne consegue una singolare reduplicazione nella concezione dello Stato: non solo la distinzione di Stato e diritto (che chiarisce l'opposizione di Kelsen alle tesi di Smend), essendo il diritto l'organizzazione normativa della dimensione culturale che ne è alla base, ma anche, come vedremo, il costante rinvio che Smend opera, di istituti e procedure in cui consiste la vita dello Stato, alla realtà dei valori che ne sono il fondamento.

Si chiarisce così anche il senso dell'approccio di R. Smend nella sua dottrina dello Stato: esso esprime — come riconosce lo stesso Smend — una posizione valutativa e superempirica [41].

Il superamento di un approccio di tipo causale o teleologico e della teoria normativistica conduce Smend ad un sistema costruito sulle categorie di tutto e di parte: una concezione che viene ora chiarita attraverso la rappresentazione di un mondo di valori che fonda la vita della comunità. Si tratta di una posizione che H. Mayer definisce neoromantica.

[41] SMEND, 1928 (a), p. 135. Su questo esito della dottrina di Smend si possono utilmente considerare le valutazioni di MAYER, 1931, p. 46.

4. *Stato e integrazione: il concetto di «politico»*

La realtà dello Stato consiste in un processo di fusione, di sintesi, di unione durevole degli uomini. Questo processo dinamico, in cui si svolge la vita dello Stato, viene definito da Smend con la categoria di «integrazione». Essa esprime il processo fondamentale della vita dello Stato, la sua natura essenziale. Lo Stato esiste, secondo Smend, in quanto si integra durevolmente. Le singole espressioni della vita dello Stato — leggi, atti diplomatici ecc. — sono solo le manifestazioni esteriori dei processi vitali, spirituali della comunità dello Stato.

L'analisi dello Stato deve dunque essere sempre condotta su due livelli: *a*) la normatività assiologica dello spirito («Wertgesetzlichkeit des Geistes»), ossia il processo di integrazione e *b*) il diritto positivo dello Stato. Il processo che integra lo Stato in una unione durevole di volontà (che Smend definisce, con le parole di Renan, «un plebiscito che si rinnova quotidianamente») [42] richiede infatti di esprimersi in una realtà positiva.

Ma in questo modo Smend procede nella costruzione di un sistema che gli consente di prendere le distanze dalla tradizionale dottrina dello Stato, in particolare da ogni approccio di tipo formalistico. I modi della integrazione rappresentano infatti per Smend il contenuto materiale che fonda le forme del diritto e, insieme, il criterio che gli consente di rinnovare la dottrina dello Stato [43].

Così, come vedremo meglio in seguito, i diversi tipi della integrazione gli permettono di riformulare la teoria delle forme di Stato attraverso una critica della dottrina tradizionale che, non riuscendo a cogliere il «senso» dello Stato, ne mette unicamente in luce le finalità e i processi

[42] SMEND, 1928 (a), p. 136.

[43] Per una riflessione su questo punto si veda BAUER, 1968, p. 271. Bauer osserva che in Smend la concezione dello Stato oscillava tra assenza dello Stato (*Staatsenthaltung*) e adorazione del potere (*Machtanbetung*).

di giustificazione. Smend è comunque ben consapevole di percorrere con questo approccio la via dell'irrazionalismo [44].

Prima di Smend la categoria di integrazione era stata impiegata da H. Kelsen nello scritto del 1920, *Wesen und Wert der Demokratie* nel quale Kelsen afferma che la democrazia «garantisce una sicura integrazione politica della società statale» [45]. Anche Leo Wittmayer, al quale Smend rinvia esplicitamente, utilizza la categoria di integrazione in un saggio del 1925 dedicato a *Die Staatlichkeit des Reiches als logische und als nationale Integrationsform*. Wittmayer dichiara di desumere l'espressione di integrazione da H. Spencer e di intenderla come il concetto che si riferisce a tutte le rappresentazioni politiche che esprimono un'istanza di unificazione, a tutte le forze che producono processi di unificazione («Inbegriff aller politischen Vereinheitlichungsvorstellungen und Vereinheitlichungskräfte») [46].

R. Thoma attribuisce invece alla categoria di integrazione un significato diverso. Egli scrive che il potere può reggersi solo su di un fondamento diverso dal timore, e precisamente su di una integrazione psichico-individuale [47] che in epoche precedenti si realizzò attraverso legami religiosi, dinastici o tradizionali, mentre nell'epoca presente ciò avviene attraverso il sentimento nazionale e l'interesse economico garantito dall'ordinamento esistente.

Ancor prima che nel volume del 1928, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Smend aveva introdotto il termine «integrazione» in uno scritto del 1923 dedicato al potere politico e al problema delle forme dello Stato. Si tratta di

[44] SMEND, 1928 (a), p. 141. W. Bauer afferma che la teoria dell'integrazione di R. Smend, come pure quella del *Volksgeist* di Kaufmann, si caratterizza per un orientamento verso l'irrazionalismo politico; cfr. BAUER, 1968, p. 271.

[45] KELSEN, 1920/21, p. 75.

[46] WITTMAYER, 1925, p. 145.

[47] THOMA, 1926, p. 725.

un saggio importante nella produzione di R. Smend in quanto gli consente di porre con chiarezza il concetto di «politico» — e ciò alcuni anni prima del noto scritto di C. Schmitt dal quale lo dividono rilevanti differenze.

Smend distingue tra governo e amministrazione. Il governo è la funzione dello Stato che cade nel cerchio della politica, ossia nell'ambito nel quale esso si determina da sé [48], mentre l'amministrazione è il contesto nel quale lo Stato produce solo i mezzi tecnici per lo svolgimento delle sue funzioni politiche. Nel governo l'orientamento è rivolto verso la totalità, mentre nell'amministrazione l'azione è rivolta verso il particolare.

Tra le fonti di Smend compare l'opera di L. von Stein. La distinzione tra governo e amministrazione è posta infatti con molta chiarezza nella *Verwaltungslehre* di Stein. Il governo rappresenta l'idea di Stato; esso comprende, scrive Stein, che questa idea di Stato raggiunge il suo pieno sviluppo attraverso la completa realizzazione di tutti gli elementi della vita dello Stato e che la sua potenza (*Macht*) si basa sulla forza degli elementi che attraverso di esso si sentono realizzati. Su questa base il governo fa dello sviluppo della vita del popolo il suo scopo e della amministrazione il suo mezzo [49]. Così la politica del governo diventa politica della amministrazione ed è impossibile, conclude Stein, distinguere la politica di potenza dalla politica della amministrazione. Smend ritiene che Stein abbia individuato con chiarezza il carattere proprio delle azioni politiche ponendolo in ciò, che esse sono senza oggetto [50], che esse formano lo «spirito» dello Stato realizzando l'unità nella sua vita e nelle sue funzioni.

Smend ritornerà anche in seguito, in un saggio del 1931

[48] SMEND, 1923, p. 79.

[49] STEIN, 1869, I, 1, p. 145.

[50] Questa concezione di Smend viene criticata da Hennis in HENNIS, 1977, pp. 76-77.

dedicato agli «atti di governo», sulla distinzione tra governo e amministrazione. Mentre l'amministrazione dipende dalla legge, il governo, al contrario, conserva una sfera di libera decisione accanto ed oltre la legge[51]. È questo ambito di autonomia che caratterizza gli «atti di governo» i quali vennero riconosciuti solo dopo la prima guerra mondiale dal *Reichsgericht* e, in seguito, dallo *Staatsgerichtshof* introdotto nel 1921 (l. 9.7.1921) conformemente all'art. 19 della costituzione.

Durante la guerra e subito dopo, commenta Smend, i tribunali si occuparono infatti di decreti dettati dalla situazione militare eccezionale. Anche le ordinanze promulgate in seguito, sulla base dell'art. 48 della costituzione, ebbero la natura di atti di governo. Rispetto a questi atti, secondo il *Reichsgericht*, il giudice ha solo un potere di controllo limitato: egli deve unicamente valutare se quelle misure sono state prese conformemente alle intenzioni dell'art. 48. In altri termini né le questioni di necessità (ossia la minaccia all'ordine pubblico), né quelle della convenienza (ossia il genere e l'estensione delle misure prese) riguardano la competenza del giudice, giacché egli non dispone di una conoscenza esatta degli elementi.

In breve: né il giudice ordinario, né quello amministrativo possono pronunciarsi sulle questioni politiche cui si riferiscono gli atti di governo del Presidente del Reich e dei ministri. Anche le competenze dell'Alta Corte su questi è fortemente limitata.

Smend ricorda poi il caso particolarmente significativo di un proprietario di fondi che, ritenendosi danneggiato dall'inflazione, chiedeva che venisse riesaminata la politica monetaria del governo dal 1919 al 1924. Le misure governative vennero considerate come l'esercizio di un potere discrezionale e il caso in questione dimostrò la necessità della categoria di «atti di governo».

La resistenza ad ammettere questo tipo di atti deriva,

[51] SMEND, 1931, p. 222.

secondo Smend, dal fatto che essi non rispettano il principio di legalità dello Stato di diritto, ossia non consistono nella esecuzione delle norme generali poste dal legislatore. In realtà nella vita dello Stato si impongono sempre nuovi problemi rispetto ai quali devono essere prese sempre nuove decisioni. È questo lo spazio della politica «nel quale si procede alla regolamentazione delle questioni che non sono ancora regolamentate» [52]. Essa è dunque l'ambito nel quale vengono prese le decisioni che cadono in una sfera non definita normativamente dal diritto, giacché riguardano il caso unico e imprevedibile.

Inoltre lo Stato deve provvedere a individuare una direzione unitaria la quale consenta l'espressione di tutte le forze che compongono la sua realtà interna. Smend delinea con chiarezza gli ambiti della politica: la politica estera, la politica interna, i rapporti dell'esecutivo e delle camere per i quali nelle leggi esistono solo limitate direttive giuridiche. Egli caratterizza pertanto lucidamente i compiti del governo: esso deve provvedere, da una parte, ai casi urgenti e imprevisti e deve assumere, dall'altra, la direzione generale dell'attività dello Stato [53].

Nel saggio del '23 sul potere politico l'indagine si sofferma principalmente su questa seconda funzione che consente a Smend di definire precisamente il concetto di «politico»: esso indica la formazione di un orientamento del volere («einheitliche Willensrichtung») per la vita dello Stato [54]. Al riguardo egli cita O. Mayer laddove questi definisce il governo come «la direzione generale del tutto, la direzione unitaria per il destino politico dello Stato e lo sviluppo culturale al suo interno ... essa influenza tutti i modi della effettiva realtà dello Stato» [55].

[52] SMEND, 1931, p. 220.
[53] SMEND, 1931, p. 221.
[54] SMEND, 1923, p. 80.
[55] MAYER, 1895, p. 4.

La realtà dell'azione politica, che viene qui delineata da O. Mayer, rappresenta secondo Smend il processo della integrazione della vita dello Stato: il concetto di «politico» esprime dunque, nell'opera di Smend, il prodursi della integrazione dello Stato.

Questa concezione del «politico» appare determinante per ridefinire la concezione del diritto positivo, per la teoria del diritto pubblico e per la dottrina generale dello Stato. Tatarin-Tarneyden riconosce che il merito principale di Smend è stato quello di aver introdotto il «politico» nel diritto pubblico e nella dottrina dello Stato [56]. Infatti Smend propone proprio il «politico» come oggetto del diritto pubblico. (Al riguardo si può osservare che il ruolo assunto dal «politico» nella dottrina dello Stato e nel diritto pubblico è ciò che consente di accomunare, malgrado rilevanti differenze, la posizione di Smend e quella di Schmitt). Il diritto pubblico dovrà dunque indagare le istituzioni dello Stato — la monarchia, il parlamento, il governo — e le loro funzioni «"mediante le quali la volontà dello Stato viene fondata come unità", cioè attraverso le quali lo Stato si integra durevolmente in unità» [57].

Appare evidente la distanza di Smend dalla successiva concezione di C. Schmitt: questi concepisce infatti il «politico» come la distinzione specifica tra «amico» e «nemico»; anzi è solo la possibilità di instaurare questa distinzione che rappresenta la condizione di esistenza del «politico». Il presupposto di questa distinzione è l'esistenza di una realtà politica capace di porla in forza di una d e c i s i o n e propria.

Si oppongono qui nettamente due concezioni del «politico»: in Schmitt esso indica l'esistenza di una unità politica capace di esprimere la decisione che pone una differenza fondamentale, quella tra amico e nemico; in Smend

[56] TATARIN-TARNEYDEN, 1928, p. 12.
[57] SMEND, 1923, p. 82.

esso corrisponde alla integrazione che unifica una comunità politica. La dottrina dello Stato e la dottrina della costituzione dei due autori appariranno segnate, come vedremo, da queste concezioni tra loro profondamente antitetiche. Ce ne possiamo rendere conto dalla diversa sistematizzazione delle forme di Stato.

Secondo Smend la loro nuova classificazione dipende dalle diverse modalità di integrazione. Così sarà possibile distinguere il parlamentarismo che è contrassegnato da una integrazione di tipo dinamico-funzionale, mediante la quale si realizza la direzione generale dello Stato («die Resultante der allgemeinen staatlichen Richtung») attraverso le lotte dell'opinione pubblica, la dialettica parlamentare, le votazioni ecc.: esso è la forma di Stato propria della cultura liberale del secolo XIX (in seguito Smend modificherà questa concezione negando al parlamentarismo la natura di forma di Stato).

Ciò che qui preme sottolineare è il fatto che la categoria di integrazione sembra assumere due diversi significati che nella trattazione successiva saranno sempre più evidenziati: da un lato, essa indica le azioni politiche — che Smend identifica con le azioni del governo — capaci di formare un orientamento unitario per la vita dello Stato, dall'altro, essa si riferisce all'insieme dei processi mediante i quali si realizza una volontà politica unitaria.

Di qui anche la diversità delle interpretazioni che sono state fornite della dottrina della integrazione, nella quale è stata intravvista una fondazione del primato dell'esecutivo, ovvero un orientamento di tipo democratico (G. Leibholz) [58].

La seconda forma di Stato che Smend analizza è la monarchia nella quale il sovrano simboleggia i valori sui quali si basa la comunità statale (essa corrisponde, come vedremo, ad un tipo preciso di integrazione). Infine la

[58] Leibholz, 1976, p. 28. Leibholz ricorda anche che Smend abbandonò il partito conservatore dei tedesco-nazionali (DNVP) nel 1930.

democrazia che Smend concepisce nella sua forma plebiscitaria e autoritaria.

Le obiezioni di Schmitt alla sistematizzazione di Smend esposta nel saggio del 1923 derivano dalle tesi che egli esprime nella sua *Verfassungslehre*, apparsa alcuni anni più tardi, nel 1928. Scrive Schmitt che Smend concepisce il principio della integrazione come opposto rispetto a quello della rappresentanza. Si tratta invece di riconoscere, secondo Schmitt, che la forma dello Stato dipende dal modo in cui viene rappresentata l'unità politica (che nella sua esistenza immediata è una identità, in quanto è identica a se stessa) [59]. Le diverse forme di Stato derivano dunque dalle diverse modalità di rappresentazione della unità politica. Così non ha senso, secondo Schmitt, opporre l'integrazione alla rappresentanza, in quanto ogni unità politica deve essere integrata: ciò potrà avvenire attraverso la rappresentanza oppure nella forma della identità (nella quale non c'è distinzione tra governanti e governati).

In realtà l'interpretazione che Schmitt fornisce del concetto di integrazione appare assai lontana da quella proposta da Smend. Scrive infatti Schmitt: «Ogni unità politica deve essere in qualche modo integrata, poiché essa non esiste per natura, ma si basa sulla decisione umana» [60]. Ora l'unità alla quale la decisione dà forma (in questo caso si tratta della decisione politica fondamentale che pone la costituzione di un popolo) non è l'unità che si produce attraverso l'integrazione. Infatti il problema della dottrina della integrazione ci apparirà sempre più quello dei valori posti dalla costituzione che sono in grado di fondare l'unità di una comunità politica, mentre la decisione schmittiana esprime le scelte concrete operate da un potere costituente sulla specie e la forma dell'unità politica (ad es. fra monarchia e repubblica o fra dittatura dei soviet e democrazia costituzionale). Ma queste scelte rappresenta-

[59] SCHMITT, 1928, pp. 270 ss.
[60] SCHMITT, 1928, p. 274.

no, per Smend, non la forma dell'unità politica, bensì solo le condizioni in base alle quali i processi dell'integrazione possono produrre l'unità.

Smend ritiene di aver elaborato una dottrina d i n a m i c a delle forme di Stato, in quanto la monarchia e la democrazia si basano su valori che mutano storicamente, mentre il parlamentarismo si fonda su valori che vengono continuamente rinnovati mediante processi dialettico-funzionali [61] (vi è qui certamente una anticipazione del tipo di integrazione che Smend definirà funzionale).

I valori che fondavano le antiche forme di Stato, scrive Smend, erano invece s t a t i c i, equiparabili alla gerarchia dei valori di cui è portatrice la chiesa cattolica (al riguardo Smend fa un esplicito riferimento all'opera di C. Schmitt, *Römischer Katholizismus und politische Form*) [62].

L'elaborazione di una dottrina dinamica delle forme di Stato implica in realtà una innovazione sostanziale. Sempre più infatti lo Stato si risolve nelle procedure attraverso le quali si realizza l'integrazione. Scrive Smend: la dottrina moderna delle forme dello Stato «ha ad oggetto i tipi sociologici del processo di integrazione statale come forma essenziale della moderna vita politica», e sempre

[61] SMEND, 1923, p. 87.

[62] Smend conosce quest'opera di Schmitt in forma ancora manoscritta e ne dà notizia in una nota con un titolo diverso: C. SCHMITT, *Die politische Idee des Katholizismus*. Significativa della distanza che separa Schmitt da Smend è la distinzione che il primo traccia — se pur ce n'era bisogno — tra la sua concezione statica e le concezioni dinamiche di stato con un esplicito riferimento a Smend: «Dieser status bedeutet die grundlegende und umfassende Einheit einer substantiellen, seinsmäßigen, wesentlich öffentlichen Ordnung, er hat die innere Rationalität eines Seins und will deshalb "in suo esse perseverare". Dadurch bleibt er immer im Zusammenhang mit einem (man sagt heute in falscher Antithese) statischen Ordnungsbegriff. Sobald sog. dynamische Vorstellungen irgendwelcher Art [1] herrschend werden, verliert der Begriff seinen Sinn». Alla nota 1 Schmitt rinvia «a proposito del contrasto tra le forme statiche e dinamiche dello Stato e del governo», a SMEND, 1923; cfr. SCHMITT, 1926, p. 52.

più chiaramente il problema consiste nella individuazione del rapporto mediante il quale i principi posti dalla costituzione si affermano nei processi di integrazione. Così la dottrina dello Stato deve trovare un necessario fondamento nella dottrina della costituzione.

5. *I tipi della integrazione*

Il passaggio dalla teoria dello Stato ad una teoria generale della costituzione è uno svolgimento necessario nella riflessione di R. Smend. Oggetto della sua dottrina dello Stato è infatti l'integrazione la quale si rivelerà il principio regolativo della costituzione. Come ha osservato W. Bauer, il concetto di integrazione è oggetto di una precisa concezione dello Stato, indica processi dinamico-funzionali e fonda infine l'identità della costituzione [63].

Attraverso il concetto di integrazione Smend mira a fondare la realtà dello Stato al di là di ogni ordinamento normativo. Essa esprime, come abbiamo sottolineato, un processo di unione durevole degli uomini. La realtà che essa descrive è dinamica: lo Stato infatti non è, precisa Smend, una totalità statica («ruhendes Ganze»), bensì una totalità unitaria che vive nelle sue singole manifestazioni (attività diplomatica, decisioni politiche ecc.). Ciò che si tratta di chiarire sono le condizioni che rendono possibile questa unità della vita dello Stato.

Smend distingue tre tipi di integrazione — personale, funzionale, materiale — ma avverte che non è possibile riconoscere l'esistenza di «tipi puri». Come già nella dottrina delle forme del potere di M. Weber, anche Smend osserva che le forme dell'integrazione sono reciprocamente compresenti, così che è possibile riconoscere l'unità del sistema della integrazione.

Il primo tipo di integrazione, quella personale, consente di verificare questo sistema di connessioni e permette an-

[63] BAUER, 1968, p. 263.

che di cogliere la portata innovativa della riflessione di Smend. Essa indica un processo che si manifesta attraverso la figura del capo politico il quale può essere impersonato da funzionari di partito, ministri, parlamentari e anche da funzionari amministrativi. L'integrazione personale non si riferisce ad una precisa forma di Stato. Essa può infatti riferirsi tanto alla democrazia parlamentare, e soprattutto al governo parlamentare i cui capi rappresentano non una parte dei cittadini ma il popolo intero, quanto alla monarchia, giacché essa può essere la simbolizzazione di valori statali comunitari [64].

Smend fornisce qui gli elementi per reinterpretare la categoria di rappresentanza politica, in quanto essa viene concepita come personificazione, ossia come simbolo di valori sui quali si fonda la comunità politica. È proprio l'esistenza di questi valori espressi simbolicamente che consente la formazione di una unità politica.

Appare ancora una volta la distinzione profonda rispetto all'opera di C. Schmitt: la rappresentanza non è, nella dottrina di Smend, forma dell'unità politica, bensì simbolo di valori e insieme forma di «un vissuto che si rinnova costantemente». Non la rappresentazione nella persona del sovrano, bensì la realtà dei vissuti, di cui il simbolo è forma, costituisce l'unità dello Stato.

Lo spostamento è decisivo: esso esprime il tentativo di superare la concezione di un sovrano che rappresenta l'idea di Stato per ritrovare una diversa realtà statale nei processi di integrazione attraverso la figura del capo politico [65] o, come vedremo, anche mediante la partecipazione

[64] SMEND, 1928 (a), p. 145.

[65] Smend fa spesso riferimento alle forme politiche del regime fascista: SMEND, 1928 (a), p. 157, pp. 175 e *passim*. Nella letteratura su Smend non mancano gli autori che sottolineano le analogie tra la concezione fascista dello Stato e la dottrina dell'integrazione di Smend: si veda ad es., NIEDERER, 1932, pp. 23 ss. Ma si tratta sempre di riconoscere che l'integrazione è, secondo Smend, il presupposto di ogni forma dello Stato (e dunque anche della democrazia parlamentare), come ammette MEINCK, 1978, p. 62.

alle molteplici e sempre più diffuse procedure in cui consiste la dimensione del «politico».

Smend tenta una soluzione alla crisi della dottrina dello Stato superando il concetto giuridico di Stato personificato dal sovrano, così come era stato teorizzato dal metodo giuridico, e formula una concezione dello Stato che è espressione di una nuova realtà politica la quale si manifesta in forme plebiscitarie, nelle procedure parlamentari o nella molteplicità degli interventi amministrativi. Anche l'amministrazione viene infatti interpretata da Smend secondo il tipo della integrazione personale, cosicché l'azione del funzionario amministrativo non esprime, come in M. Weber (che Smend critica esplicitamente), solo una razionalità rispetto allo scopo, bensì essa è improntata soprattutto ad un'etica del servizio pubblico [66].

Così Smend ancora una volta prende le distanze da un approccio meccanicistico o da uno razionalistico come quello messo in luce da M. Weber e sempre riconduce gli organi e le funzioni dello Stato ai valori che in essi si esprimono. In tal modo si conferma l'unità sistematica dell'integrazione, giacché l'integrazione personale rivela il suo fondamento in quella che Smend chiamerà l'integrazione materiale, ossia la comunità dei valori.

La seconda modalità di integrazione è quella che Smend definisce f u n z i o n a l e. Essa consiste in modalità procedurali, ossia in processi di formazione della volontà, nel senso di una sempre «nuova costituzione della comunità statale [Staatsgemeinschaft] come unione di volontà [Willensverband]» [67]. Il tipo di decisione che ne scaturisce è legittimato non in quanto assunto secondo quelle procedure, ma perché queste sono riconosciute dalla comunità all'interno della quale si svolgono.

[66] SCHEUNER, 1952, p. 443. Scheuner fa riferimento alla concezione riformata dell'ufficio (*Amt*) e del servizio (*Dienst*) che ha alimentato la tradizione tedesca dello Stato e del senso dello Stato.

[67] SCHEUNER, 1952, p. 150.

Egli individua con questo tipo di integrazione funzionale la creazione di associazioni, le manifestazioni collettive, i procedimenti elettorali, la logica parlamentare. La portata innovativa di questa interpretazione della vita dello Stato è testimoniata anche dal ricorso alla categoria di integrazione funzionale da parte di E. Fraenkel nella elaborazione della sua «democrazia collettiva», in un saggio apparso solo un anno dopo la pubblicazione di *Verfassung und Verfassungsrecht*.

Scrive Fraenkel che la realizzazione della costituzione di Weimar è stata disattesa in quanto il parlamento non è più in grado di esercitare una efficace critica nei cofronti del governo. Il parlamento ha infatti perduto la capacità di rappresentare il popolo, essendo venuto meno il dualismo parlamento-governo, giacché i membri dell'uno lo sono anche dell'altro.

Tuttavia la democrazia politica è stata integrata da una democrazia collettiva, ossia dal progressivo inserimento di rappresentanti delle molteplici associazioni nelle strutture amministrative e giudiziarie dello Stato. Per chiarire questo processo Fraenkel ricorre alla categoria di integrazione così come è stata definita da R. Smend. Scrive Fraenkel:

> «Praeter legem si realizza sempre più il completamento della democrazia individuale con quella collettiva ... le organizzazioni liberamente si cristallizzano in misura sempre maggiore in fattori di integrazione della vita statale, sono mezzi funzionali di integrazione dello Stato, nella accezione che a queste espressioni dà Rudolf Smend»[68].

Il processo è realmente decisivo nella realtà dello Stato contemporaneo: esso è infatti il risultato della progressiva realizzazione dello Stato sociale. Alla sua graduale affermazione ha corrisposto un sempre più ampio inserimento dei rappresentanti delle organizzazioni della società civile nelle strutture amministrative e giudiziarie dello Stato, quasi «a simbolo di una costante ricostruzione e neori-

[68] FRAENKEL, 1929, p. 98.

produzione dell'intero organismo statale». Si tratta principalmente della amministrazione e della magistratura del lavoro nelle quali l'amministratore e il giudice non togato sono assunti non come singoli, ma come rappresentanti delle organizzazioni di appartenenza.

Appare evidente attraverso le applicazioni che ne fa E. Fraenkel, come la categoria di integrazione consenta di mettere in luce la realtà più innovativa dello Stato contemporaneo: essa permette di comprendere come all'interno delle strutture amministrative dello Stato sociale si diano modalità procedurali attraverso le quali si confrontano le rappresentanze di interessi organizzati e come ciò possa favorire una autentica partecipazione alla formazione della volontà statale. I processi della integrazione consentono dunque una rifondazione della realtà dello Stato: come scrive Fraenkel, essi sono «parte integrante della costituzione dello Stato» [69].

La crisi dello Stato può essere dunque risolta, nella prospettiva della sua «democrazia collettiva», attraverso la partecipazione di organismi collettivi all'esercizio di funzioni amministrative e giudiziarie: in ciò risiede la possibilità di superare la perdita di capacità rappresentativa del parlamento.

Nell'analisi di Smend, al contrario, anche il parlamentarismo rappresenta una forma di integrazione funzionale.

6. *Il problema del parlamentarismo: Schmitt, Thoma, Smend*

In scritti precedenti a *Verfassung und Verfassungsrecht* Smend aveva delineato un preciso rapporto tra Stato e parlamento. Lo Stato, scriveva in un saggio del 1912, stabilisce il modo in cui deve garantire alla società, attraverso il parlamento, l'influsso sulla sua propria vi-

[69] FRAENKEL, 1929, p. 102.

ta [70]. La composizione della rappresentanza nazionale in parlamento dipende da una legge elettorale, che è oggetto di una precisa scelta politica, con la quale lo Stato decide a quali gruppi sociali appoggiarsi (di qui scaturisce la diversità dei differenti sistemi elettorali).

Smend attribuisce all'opera di L. von Stein questa concezione del rapporto Stato-società [71]. Il diritto elettorale rappresenta l'ambito nel quale di preferenza la società esercita la sua influenza sullo Stato.

Al contrario in *Verfassung und Verfassungsrecht,* dopo la crisi istituzionale seguita alla guerra mondiale, il parlamentarismo — ossia l'insieme delle procedure elettorali, dei dibattiti parlamentari, della formazione del governo — esprime un processo di integrazione funzionale che appartiene alla vita dello Stato mediante il quale gruppi politici contrapposti vengono integrati in una realtà unitaria. Smend si sofferma in particolare sul principio di maggioranza nel quale egli intravvede la formalizzazione della lotta politica e la possibilità di vincere la minoranza, ma solo sulla base di regole universalmente condivise. Su questo fondamento la comunità politica vive di una vita unitaria e può pervenire alla soluzione dei conflitti (significativamente Smend paragona la lotta politica parlamentare ad un gioco capace di produrre effetti catartici). W. Schluchter osserva che in Smend l'integrazione significa sempre la mediazione del differente nello Stato e il legame dell'eterogeneo in una unità [72].

All'interno della riflessione sulla categoria di integrazione

[70] SMEND, 1912, p. 35.

[71] Smend scrive che una teoria della rappresentanza nazionale (*Volksvertretung*) e del diritto elettorale può fondarsi solo su di una moderna storia costituzionale. La scienza dello Stato tedesca è debitrice di questa concezione a L. von Stein. Al riguardo Smend ricorda le pagine che Stein dedica alla rappresentanza e al diritto elettorale in *Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs*, Leipzig 1848 [2], pp. 67 ss. Si possono leggere queste pagine in una riedizione più accessibile, anche se solo parziale, della stessa opera di Stein in: STEIN, 1848, pp. 85 ss.

[72] SCHLUCHTER, 1968, p. 69.

funzionale, Smend riprende la disputa sul parlamentarismo che aveva opposto R. Thoma a C. Schmitt e formula una sua precisa posizione.

R. Thoma accusa Schmitt di aver condotto una analisi sul parlamentarismo solo in termini ideologici e di non aver indagato le forme pratiche della politica[73]. Per questo Schmitt intravvede, secondo Thoma, nella nascita di una nuova ideologia come quella espressa dal mito politico, derivato da G. Sorel e applicato dal fascismo (per il quale egli mostra, a giudizio di Thoma, un atteggiamento esplicitamente favorevole) l'inizio della crisi del parlamentarismo. Si tratta invece, avverte Thoma, di prendere in considerazione le tesi espresse da autori come M. Weber, F. Naumann e H. Preuß per comprendere che esiste la possibilità di rivitalizzare il parlamento attraverso profonde modificazioni costituzionali. Le considerazioni espresse da Weber in *Parlamento e governo* individuavano proprio nei limiti costituzionali del *Kaiserreich* la mancanza in Germania di una classe politica che avesse il senso dello Stato. Occorreva, come è noto, rimuovere, secondo Weber, l'art. 9 della costituzione che impediva che un membro del governo potesse anche sedere nel *Reichstag*[74]. Solo per questa via si poteva fare del parlamento la sede di formazione di autentici capi politici.

Thoma ritiene, in altri termini, che una istituzione politica possa essere rivitalizzata attraverso adeguati mutamenti nelle finalità e nella struttura e che non ci si debba limitare alla analisi della ideologia di cui essa è portatrice.

Schmitt risponde a Thoma, nella seconda edizione apparsa nel 1926 del suo scritto sul parlamentarismo, che è illusorio ritenere che il parlamento possa formare dei capi politici, dacché esso è diventato la sede di gestione degli affari pubblici da parte dei partiti. Essi sono infatti espressione di gruppi di potere sociali od economici e la

[73] THOMA, 1924/25, p. 212.
[74] WEBER, 1918, p. 136.

loro azione consiste unicamente nel valutare gli interessi reciproci e nel concludere su queste basi compromessi e coalizioni [75].

Occorre tuttavia riconoscere che l'analisi condotta da Schmitt nel saggio del 1923, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, viene in realtà svolta essenzialmente in termini di critica dell'ideologia. Schmitt individua infatti la *ratio* del parlamento in un processo dinamico-dialettico, ossia «in un processo di contrasto tra posizioni opposte e tra opinioni, dal quale scaturisce come risultato il giusto volere dello Stato» [76].

Egli sottolinea giustamente che nel parlamento il problema non è tanto quello dell'opinione pubblica (*Öffentlichkeit*), quanto piuttosto quello della pubblicità (*Publizität*) dell'opinione. Essa è una eredità dell'illuminismo che si era opposto agli *arcana* del potere. Schmitt ricorda soprattuto le tesi di Condorcet e la identificazione da lui posta tra legge e verità.

Il sistema del parlamentarismo si fonda pertanto sulla divisione dei poteri, sulla pubblicità e sul dibattito delle opinioni, nonché sulla libertà di stampa. Esso rappresenta la concezione politica tipica del liberalismo alla quale si oppone la teoria della democrazia, fondata sulla identità tra governanti e governati e quindi sulla negazione della separazione dei poteri. Ma dove non è possibile una distinzione tra chi comanda e colui cui viene comandato, non è possibile neppure una limitazione del potere dello Stato. Così, secondo Schmitt, la dittatura non è l'opposto della democrazia, bensì della divisione dei poteri. Quasi provocatoriamente egli afferma pertanto che bolscevismo e fascismo sono antiliberali, non antidemocratici. Schmitt riconosce in conclusione una crisi del parlamentarismo dovuta alla opposizione da parte di una democrazia radicale la quale rivendica l'omogeneità tra chi

[75] SCHMITT, 1923, p. 11.
[76] SCHMITT, 1923, p. 43.

comanda e chi ubbidisce e respinge il parlamento come istituzione obsoleta.

Smend condivide l'analisi dell'ideologia che Schmitt svolge sulla realtà parlamentare, ma nega che essa sia ormai superata e ne riafferma piuttosto la vitalità. Non ricorre certamente agli argomenti di Thoma, nei quali intravvede solo una soluzione tecnica desunta dalle tesi di Weber e non ritiene pertanto che il parlamento possa essere sostituito da alternative come quelle rappresentate dal governo di gabinetto, dai dibattiti dei tecnici ecc.

Il problema sta altrove. Infatti il principio di maggioranza, che è al centro delle procedure parlamentari, rappresenta una forza capace di integrazione per l'intero popolo. Nello Stato parlamentare, commenta Smend, la lotta sempre rinnovata per il potere (*Herrschaft*) consente che anche la minoranza, rassicurata sulla possibilità di una futura partecipazione al comando politico, sia trascinata attivamente nella vita dello Stato[77]. Per questo la decisione che scaturisce da questa procedura è un atto capace di integrazione della comunità a prescindere dalla appartenenza alla maggioranza o alla minoranza.

Ma occorre che essa si fondi su di una comunità di valori che non sia messa in discussione dalla lotta politica. L'integrazione funzionale rinvia ad un livello più profondo, alla realtà dei valori che consentono l'esistenza di una comunità politica: solo su questa base la decisione è integrazione. In breve: mentre Schmitt teorizza la fine del parlamentarismo o, meglio, della pubblicità a causa della logica dei partiti e ne ipotizza il superamento con nuove forme politiche, Smend lo ritiene invece una istituzione ancora vitale, ma solo se si basa su valori materiali condivisi. Egli lo ribadisce con precisione: «Non vi è nessuna integrazione formale senza una comunità materiale di valori, come non vi è integra-

[77] SMEND, 1928 (a), p. 156.

zione attraverso valori materiali senza una forma funzionale»[78].

7. *Stato e rappresentazione: Smend e Schmitt*

L'integrazione funzionale è dunque solo la forma, ossia l'insieme delle procedure mediante le quali si attua la vita dello Stato che si rivela infine come attuazione di valori. Ancora una volta Smend ribadisce che la natura dello Stato non deve essere compresa attraverso relazioni a finalità estrinseche, ma solo come realizzazione di valori. Lo svolgimento conseguente della dottrina della integrazione conduce alla negazione della categoria di «Stato-persona» e alla concezione dello Stato come comunità fondata sulla esistenza di valori che si manifestano all'interno di precisi rapporti storici. Questi valori fondano ciò che Smend definisce integrazione materiale.

Lo Stato può dunque reggersi solo su precisi contenuti materiali, ossia su un sistema di valori — espresso dai diritti fondamentali, dalla forma dello Stato ecc. — che è racchiuso nella costituzione e si realizza attraverso i processi dell'integrazione, e sul vissuto di questi contenuti da parte dei soggetti appartenenti alla comunità dello Stato: in ciò consiste il processo della integrazione materiale.

Si intravvede qui il superamento della ipostatizzazione della idea di Stato così come era stata formulata dal metodo formale giuridico e si può cogliere tutta la portata innovativa della proposta interpretativa di Rudolf Smend.

Egli scompone lo Stato in una serie di processi, espressi dall'integrazione personale e dalle procedure dell'integrazione funzionale, i quali trovano il loro fondamento in un sistema di valori che muta storicamente e che viene fissato nella costituzione dello Stato.

[78] SMEND, 1928 (a), p. 159.

L'approccio fenomenologico seguito da Smend produce poi una reduplicazione nell'analisi dell'oggetto cui si applica: così l'indagine sugli organi, sulle funzioni e sui contenuti materiali, cui corrispondono i diversi tipi di integrazione, si estende anche alle forme del «vissuto» [79] con il quale viene percepito il processo che produce integrazione: non si può prescindere dalla moderna psicologia di massa, scrive Smend, che introduce frequenti riferimenti ai lavori di Freud.

La definizione e lo sviluppo della dottrina della integrazione impongono alcune considerazioni di ordine generale.

Così come avviene nella analisi degli ordini della razionalità da parte di M. Weber, che pone su di un primo livello la razionalità rispetto allo scopo, poi quella rispetto al valore, alla tradizione ecc., anche la dottrina delle forme dell'integrazione (da quella funzionale a quella materiale) elabora in forma sistematica una successione che storicamente si è data, in realtà, in modo inverso e, precisamente, dalla integrazione materiale a quella funzionale. Ad essa ha corrisposto il passaggio dalla *Gemeinschaft* alla *Gesellschaft*, così come è stata elaborata da F. Tönnies. Ma l'aver posto a conclusione e fondamento della sua dottrina il tipo della integrazione materiale sta a significare che per Smend l'uomo de-sostanzializzato e funzionalizzato non è privo di valori, ma è solo un uomo che ha perduto i valori tradizionali [80]. Egli può trovare i nuovi valori nei contenuti

[79] Significativa è, ad es., la reinterpretazione che Smend formula del territorio dello Stato. Egli critica quelle concezioni geopolitiche che fanno del territorio un fattore causale della vita dello Stato e lo concepisce piuttosto come «oggetto di un vissuto spirituale», sollevando le ironie di Stier-Somlo. Cfr. STIER-SOMLO, 1929, p. 388. La connotazione spirituale dello spazio politico risiede, secondo Smend, nella sua rappresentazione come «patria», «terra natale» ecc.

[80] Storicamente si è verificato, secondo Smend, il passaggio dalla integrazione materiale a quella funzionale, cui ha corrisposto la trasformazione da *Gemeinschaft* a *Gesellschaft*. Il riferimento è ovviamente alla classica opera di TOENNIES, 1887.

culturali racchiusi nelle costituzioni che rappresentano, in uno Stato integrato materialmente, il fondamento di legittimità di un dato ordinamento giuridico.

Questa affermazione racchiude due implicazioni: da una parte, la precisazione del rapporto Stato-diritto in base alla quale i valori della comunità politica sono la condizione di validità del sistema delle norme; dall'altra, l'approfondimento della riflessione sul rapporto che intercorre tra l'individuo e i valori che fondano la vita dello Stato. È il vissuto di questi valori, afferma Smend, che integra il soggetto nello Stato, che gli consente di «vivere lo Stato».

Tuttavia per essere vissuta e per produrre un effetto di integrazione, la vita dello Stato deve essere «concentrata in un momento, attraverso il quale [possa] venir rappresentata. Ciò avviene — scrive Smend — mediante la rappresentazione del valore nel simbolo politico delle bandiere, armi, capi di Stato (soprattutto monarchi), cerimonie politiche e feste nazionali» [81]. In breve: i valori vengono rappresentati in simboli politici e come tali sono vissuti dai singoli individui producendo l'effetto di integrazione (materiale) nella vita dello Stato.

È importante soffermarsi su questa interpretazione della rappresentazione espressa da Smend, giacché essa ci consente di chiarire ulteriormente la sua concezione dinamica dello Stato, soprattutto mettendola a confronto con la dottrina formulata da C. Schmitt.

Abbiamo chiarito come per Smend si dia solo una rappresentazione di valori in simboli. Altrove Smend precisa questa sua posizione individuando i diversi livelli della rappresentazione («Abstufung der Repräsentation») nelle differenti forme di Stato: nella democrazia, dal parlamento ai magistrati; nella monarchia, dal sovrano verso il basso attraverso la gerarchia dei fun-

[81] SMEND, 1928 (a), pp. 162-63.

zionari. In questo caso la rappresentazione viene rafforzata dai livelli inferiori quando, ad es. il magistrato pronuncia una sentenza in nome del diritto del re. Si produce infatti un effetto legittimante delle funzioni esercitate, in quanto la legittimazione è, per Smend, sempre una fondazione in valori materiali [82] rappresentati simbolicamente.

Appare ormai delineata con chiarezza la dottrina dello Stato di Smend: sulla base di valori posti storicamente dalle costituzioni, la natura dello Stato si manifesta come processo attraverso il quale esso può prodursi, mediante il confronto tra posizioni contrapposte, come unità politica, fondata su valori espressi simbolicamente e vissuti dai soggetti della comunità politica.

Profondamente diversa appare la posizione di C. Schmitt. Se Smend infatti individua un sistema di valori che costituiscono la condizione in base alla quale può prodursi l'unità politica dello Stato e che, rappresentati come simboli, sono vissuti dai singoli individui, al contrario in Schmitt ciò che viene rappresentato è l'unità politica, ossia lo Stato, che Schmitt definisce il «determinato *status* di un popolo, e precisamente lo *status* dell'unità politica» [83]. In realtà questa unità è solo una finzione, ma una finzione che viene resa reale attraverso la rappresentazione. Questa unità non esiste realmente, ma può solo essere rappresentata: esiste in quanto rappresentata.

La fonte prima di questa riflessione deve essere ritrovata nel *Leviatano* (cap. XVI) di Hobbes che traccia un'analogia tra la scena politica e la scena teatrale, tra il teatro e la politica. Il sovrano è come l'attore: egli impersona, o figura, o rappresenta. Commenta Hobbes: una moltitudine di uomini diventa una persona quando è rappresentata da un uomo o da una persona e conclude: «è l'unità del

[82] SMEND, 1928 (a), p. 204.
[83] SCHMITT, 1928, p. 271.

rappresentatore, non l'unità del rappresentato che fa la persona».

Scrive Schmitt: rappresentare significa rendere visibile e illustrare un essere invisibile (l'unità politica) per mezzo di un essere che è presente pubblicamente. Come è noto, Schmitt individua il rappresentante di quell'unità politica nella figura del presidente del Reich che esprime il principio politico in grado di opporsi efficacemente alle instabili maggioranze parlamentari.

Nell'art. 21 della costituzione di Weimar si poteva leggere che «i deputati rappresentano tutto il popolo». In realtà il parlamento era diventato la sede nella quale i partiti contrapponevano gli interessi che dividevano il popolo e pertanto non ne poteva in alcun modo rappresentare l'unità. Schmitt esprime pertanto la propria irriducibile opposizione al parlamentarismo, che diviene ai suoi occhi il vero nemico da sopprimere, riconoscendo nel presidente del Reich il vero rappresentante dell'unità politica (che Kelsen considera peraltro solo una «finzione giusnaturalistica») [84].

In sostanza mentre in Schmitt viene rappresentata l'unità politica, in Smend vengono rappresentati i valori che fondano, attraverso i processi dell'integrazione, la possibilità del prodursi dinamico dell'unità politica. Alla base delle posizioni di Smend e di Schmitt vi sono due diverse concezioni dello Stato dalle quali discendono due interpretazioni della decisione tra loro divergenti. Per Schmitt vi è una costituzione in senso assoluto, che è lo Stato, cioè il popolo nella condizione della sua unità politica, il quale prende la decisione che deve fondare la specie e la forma dell'unità politica, ossia ciò che Schmitt esprime con il concetto positivo [85] di costituzione.

Smend (che in *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928,

[84] KELSEN, 1930-31, p. 288.
[85] SCHMITT, 1928, pp. 38 ss.

scrive facendo naturalmente riferimento ad opere precedenti alla *Verfassungslehre*, 1928, di Schmitt, soprattutto alla *Teologia politica*) riconosce con precisione questo aspetto della riflessione di Schmitt: per un modo di pensare come quello di Schmitt «che individua la natura dello Stato nel fatto che in esso si trova un'ultima formale forza di decisione [Dezisionsgewalt], questa forza appare nella dittatura nella sua forma più pura» [86]. Ma proprio questa concezione fa di Schmitt il continuatore, secondo Smend, di una antica concezione dello Stato («antike Staatsbild») propria, ad es., della monarchia prima del periodo dello Stato nazionale costituzionale, anche se esposta in forma brillante («in glänzender Form»).

Assai lontana da quella di Schmitt appare la concezione dello Stato di Smend: si tratta infatti di una visione d i n a m i c a, come riconosce lo stesso Schmitt che scrive, riferendosi all'importante lavoro di Smend, *Die politische Gewalt*: «Lo Stato è qualcosa che diviene ... Da interessi, opinioni e premure diverse e contrapposte l'unità politica deve formarsi quotidianamente, deve — secondo l'espressione di Rudolf Smend — "integrarsi"» [87].

Conseguentemente diversa risulta anche l'interpretazione della decisione. All'interno della concezione dinamica dello Stato di R. Smend, la decisione sovrana diviene infatti un processo di «autoformazione politica» («politische Selbstgestaltung»).

[86] SMEND, 1928 (a), p. 212. Smend ebbe modo di ribadire il suo profondo contrasto («tiefen Gegensatz») con C. Schmitt scrivendo nel febbraio del 1972: «Ci saranno dei lettori abbastanza ingenui che non hanno nessuna concezione dell'opposizione assolutamente contraddittoria che esiste tra di noi: io con il mio ... personalismo, il cui punto di partenza è l'uomo con le sue relazioni essenziali, e C. Schmitt con il suo decisionismo che concepisce lo Stato come potere [Herrschaft], la sua costituzione come un sistema di ponti di comando [Kommandobrücken], la sua propria natura nel potere dittatoriale, nella potenza [Macht] senza limiti». Questo scritto di Smend è riprodotto in F. NUSCHELER - W. STEFFANI, 1972, pp. 26 ss. Il brano è riportato anche in MEINCK, 1978, p. 52.

[87] SCHMITT, 1928, p. 18.

Se dunque per Schmitt, che concepisce lo Stato come *status*, ossia come la concreta realtà esistente di una data unità politica, la decisione è il momento che dà forma a quello *status*, oppure può essere l'intervento nella situazione di eccezione da parte di chi rappresenta quell'unità, al contrario per Smend, la decisione è, all'interno della realtà dinamica dello Stato, il risultato del processo mediante il quale i singoli e i gruppi si integrano nella comunità politica.

8. *Costituzione e integrazione. La politicizzazione del diritto pubblico*

Le considerazioni precedenti impongono il passaggio all'analisi della costituzione. La scomposizione dello Stato nei processi messi in luce dalla dottrina della integrazione (che H. Ehmke interpreta come una teoria dinamica del patto sociale) [88], ne hanno evidenziato la necessaria fondazione in contenuti materiali (*Sachgehalte*) che trovano infine nella costituzione la loro piena formulazione.

Ancora una volta Smend critica quelle concezioni che egli definisce positivistiche, le quali individuano nella costituzione il fondamento per una interpretazione dello Stato come personalità giuridica. Egli dichiara piuttosto la sua affinità con autori come Redslob che ha posto il problema della costituzione nella individuazione della «legge profonda . . . che dà impulso all'organismo e regola il suo lavoro armonico» [89], o come E. Kaufmann che riconosce il compito del diritto costituzionale nella ricerca delle forze sociologiche — soprattutto la prassi parlamentare e la logica dei partiti — in cui consiste la vita del diritto costituzionale [90].

[88] EHMKE, 1953, p. 61.

[89] REDSLOB, 1918, p. 1. Tuttavia Smend prende le distanze anche da Redslob in quanto, malgrado le intenzioni, il suo approccio si risolve nell'indagine meccanicistica dell'equilibrio tra le funzioni dello Stato.

[90] KAUFMANN, 1921. Scrive Kaufmann: «Das vertiefte Studium des

Smend si accosta così ad una concezione della costituzione in senso materiale, anche se prende le distanze da alcune interpretazioni di questa categoria come, ad es., quella espressa da Schmitt in occasione del primo incontro dei giuspubblicisti tedeschi tenutosi a Jena il 14 e 15 aprile 1924.

L'intervento di Schmitt riguardava i poteri dittatoriali riconosciuti dalla costituzione al presidente del Reich, il cui scopo egli faceva consistere nella conservazione della costituzione, verso la quale erano dirette tutte le misure consentite dall'art. 48.

A queste affermazioni Schmitt faceva seguire la definizione di costituzione: «essa determina l'organizzazione fondamentale di uno Stato e decide che cosa sia l'ordinamento [Ordnung]» [91]. Ogni costituzione è dunque essenzialmente organizzazione. «Su questa base si realizza l'unità dello Stato come unità di un ordinamento. Il suo [della costituzione] compito e il suo valore consiste in ciò: decidere fondamentalmente . . . che cosa sia interesse pubblico, sicurezza pubblica e ordine» [92]. Smend respinge esplicitamente questa equazione che intende la costituzione come l'organizzazione che fonda un ordine.

A. Hensel in una delle prime recensioni alle due opere di Smend e di Schmitt apparse nel 1928, scrive che in Smend non compare la distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale [93].

In realtà questa seconda nozione è sicuramente presente nell'opera di Smend — ed è certamente uno dei suoi risultati teorici di maggior rilievo — anche se il suo am-

"lebenden" Verfassungsrecht in demokratischen Staaten, das bereits vor dem Kriege in England, Amerika und in Deutschland von der statisch-juristischen Betrachtung auf die Erforschung der wirklich maßgebenden soziologischen Kräfte geführt hatte, . . .» (p. 376).

[91] SCHMITT, 1924, p. 91.

[92] SCHMITT, 1924, p. 92.

[93] HENSEL, 1929, p. 177.

bito di riferimento appare assai complesso. Infatti Smend dichiara, da una parte, che per la comprensione della costituzione occorre fare riferimento anche alle «forze sociologiche» (le quali contribuiscono al mutamento della costituzione, formano il diritto e appartengono alla dottrina delle fonti del diritto costituzionale); ma egli afferma altresì che la costituzione esprime la legge della integrazione dello Stato, ossia, come chiarisce in più di una occasione, il sistema dei valori dello Stato. Essi possono essere inferiti dal preambolo della costituzione, dai diritti fondamentali, dalla forma dello Stato, dal territorio, dalla bandiera. Occorre procedere con ordine per chiarire questa problematica e comprendere la relazione che Smend pone tra forze materiali e ordine dei valori.

Smend fornisce una definizione precisa di costituzione. Essa è «l'ordinamento giuridico dello Stato, più precisamente della vita in cui lo Stato ha la sua realtà, ossia del suo processo di integrazione. Il senso di questo processo è la sempre nuova costituzione della totalità della vita statale, e la costituzione è la normazione legislativa dei singoli aspetti di questo processo» [94].

Già in uno scritto del 1919 dedicato alla introduzione del sistema proporzionale, Smend aveva enunciato il programma di una teoria della costituzione fondata sociologicamente «come necessario fondamento di una nuova dottrina del diritto pubblico per la nuova Germania» [95]. La costituzione dunque non è solo la norma, ossia la regolamentazione giuridica dello Stato, bensì anche realtà che integra («integrierende Wirklichkeit»), norma del processo di integrazione.

Ancora prima nell'importante scritto del 1916, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat*, Smend aveva messo in luce che accanto al diritto costituzionale codificato vi erano anche norme costituzionali non

[94] SMEND, 1928 (a), p. 189.
[95] SMEND, 1919, p. 67.

scritte che, come ha osservato G. Leibholz, derivano la loro forza normativa dal processo della integrazione.

Così Smend, facendo riferimento all'opera di A. Haenel [96], rileva l'esistenza di una norma non scritta, ossia quella della fedeltà degli stati federati al Bund (*Bundestreue*), più precisamente al patto (*Vertragstreue*) dal quale discendono diritti e doveri costituzionali [97].

Un altro esempio significativo del rapporto tra norma costituzionale scritta e realtà costituzionalmente rilevante è il fatto che, sebbene la costituzione del 1871 non prescrivesse nessuna specifica forma costituzionale per i singoli stati membri, tuttavia il legame tra *Kaisertum* e monarchia prussiana implicava che quest'ultima fosse un presupposto della costituzione del Reich [98].

Appare così evidente il rapporto che Smend pone tra diritto costituzionale e dottrina della integrazione. Il senso della norma costituzionale non è comprensibile se non in relazione alla realtà politico-sociale colta nello svolgimento del processo della integrazione.

Secondo Leibholz si tratta per Smend di interpretare i processi di integrazione allo scopo di cogliere il loro specifico contenuto di senso e di sviluppare una teoria materiale della costituzione. L'interprete della costituzione può così adempiere la sua funzione solo inserendo valutazioni fondate sulla realtà di precise forze sociali e di valori materiali. Si comprende altresì il modo di operare del metodo «geisteswissenschaftlich» che si fonda essenzialmente sul riferimento a valori e sulla loro relazione [99].

[96] A. Haenel di cui Smend era stato allievo presso l'università di Kiel, aveva sostenuto che, nell'attuazione dei compiti posti dalla costituzione, la *Gewalt* degli stati del *Bund* doveva rispettare l'interesse del Reich («Interesse des Reiches»), in HAENEL, 1892, p. 320.

[97] SMEND, 1916, p. 51.

[98] SMEND, 1916, p. 47. Smend fa ancora riferimento a HAENEL, 1892, p. 351.

[99] Leibholz osserva che questo metodo è entrato nella prassi del *Bundesgerichtshof* il quale ha sempre sottolineato l'esistenza di *Wertentschei-*

La centralità della nozione di costituzione materiale nella dottrina di Smend gli consente di cogliere lo Stato come realtà dinamica in incessante trasformazione, rispetto alla quale il diritto viene concepito come la positivizzazione delle possibilità che si realizzano attraverso il processo della integrazione. Ma una simile interpretazione della realtà dello Stato non si è sottratta alle numerose critiche di chi ravvisa nelle tesi di Smend una sottovalutazione degli elementi «statici», ossia giuridici, dello Stato [100].

L'analisi di Smend mette in evidenza, come abbiamo visto, il rapporto della costituzione con la realtà della integrazione; ma questo significa altresì che ciò che caratterizza l'oggetto della costituzione è il suo carattere politico.

Il «politico» non può essere concepito, scrive Smend, né come lo intende Triepel, che lo identifica con gli scopi dello Stato [101], né come lo definisce Schmitt che lo fa consistere nella distinzione amico/nemico nel noto saggio del 1927. Il «politico» è invece la struttura del potere, ossia l'organizzazione delle funzioni (esecutiva, legislativa, amministrativa) che si pongono su livelli diversi in corrispondenza con i valori che esprimono — l'integrazione, la giustizia, il benessere.

Smend individua infatti tre sistemi di funzioni in cui si esprime una precisa gerarchia di valori. Egli distingue: 1) il concorso politico di legislativo e di esecutivo come funzioni, capaci di integrazione, immediatamente politiche; 2) la legislazione e l'amministrazione della giustizia come momenti della vita del diritto in cui si esprime il valore della giustizia; infine 3) l'amministrazione come mezzo per il benessere dei singoli [102].

dungen che si riflettono in tutti gli ambiti del diritto. Cfr. LEIBHOLZ, 1976, p. 36.

[100] Cfr. EHMKE, 1953, pp. 58 ss.

[101] TRIEPEL, 1923, p. 17. Scrive Triepel: «Dem "politisch" ist alles, was sich auf einen Staatszweck bezieht».

[102] SMEND, 1928 (a), p. 213. Rispetto alle distinzioni poste da Smend, si

In particolare il primo sistema di funzioni mette in luce come lo sviluppo della dottrina della integrazione conduca Smend a superare la concezione della divisione dei poteri per elaborare piuttosto quella del concorso tra gli organi dello Stato dai quali dipende il processo della integrazione.

Ora, aggiunge Smend, possono verificarsi dei mutamenti di grado tra le norme e gli organi costituzionali. Ciò può dipendere dalle forze extracostituzionali, soprattutto la vita dei partiti [103], oppure può verificarsi, ad es., una limitazione del parlamentarismo mediante la prassi delle ordinanze ministeriali. Si tratta, come scrive esplicitamente Smend, di un mutamento della costituzione in senso materiale [104].

Egli riconosce dunque, da una parte, la storicità dei rapporti all'interno dei quali si realizzano i valori e dall'altra, individua le forze che determinano e ridefiniscono in continuazione la struttura di quei rapporti. Le forze sociali che operano sul piano della costituzione materiale, possono infatti mutare le relazioni tra gli organi e le funzioni dello Stato, che concorrono al processo della integrazione e nei quali si esprime un sistema di valori che viene così modificato storicamente.

Le trasformazioni che si verificano nei rapporti tra gli organi dello Stato, avvengono all'interno della organizzazione del potere che costituisce, per Smend, la forma

può tuttavia osservare che anche il sistema dell'amministrazione (in particolare dell'amministrazione del lavoro e delle assicurazioni sociali), cui corrisponde il valore del benessere, può appartenere al processo della integrazione funzionale (cfr. il precedente § 5).

[103] Il riferimento è ancora a Triepel, 1927. Scrive Triepel: «In der Sphäre der Gesetzgebung und Regierung, im Bereich der staatlichen "Integration" auf den es uns letzlich doch allein ankommt, ist die Partei eine extrakonstitutionelle Erscheinung, ihre Beschlüße sind, vom Standpunkt des Rechts aus gesehen, unverbindliche und unmaßgebliche Äußerungen eines dem Staatsorganismus fremden sozialen Körpers», pp. 24-25.

[104] Smend, 1928 (a), p. 242.

più generale della integrazione funzionale[105]. Dopo la fine delle dinastie, ricorda Koellreutter, non è stato più possibile alcun tipo di integrazione personale e il potere si è risolto, pertanto, in un processo di integrazione funzionale[106] attraverso la quale si produce la volontà politica. Il potere è dunque la relazione che sussiste tra le funzioni statali allo scopo di realizzare l'integrazione dello Stato.

La trasformazione funzionale del potere esprime il concorso degli organi dello Stato al processo della integrazione sulla base delle relazioni tra le forze che operano nella costituzione materiale. Si tratta di una prospettiva realmente innovativa, giacché il problema non è più come nello Stato di diritto, quello dei limiti dell'azione dello Stato, bensì quello della partecipazione alla formazione di una direzione politica per la vita dello Stato.

La dottrina della integrazione introduce, come abbiamo precedentemente rilevato, l'elemento del «politico» nella teoria del diritto pubblico e ciò significa mettere in luce il diverso rilievo che gli organi costituzionali assumono nella formazione della direzione generale dello Stato. Si tratta pertanto di una consapevole politicizzazione del diritto pubblico che Smend oppone al metodo giuridico, soprattutto nella formulazione labandiana, che egli considera sintomo e causa della spoliticizzazione della generazione cresciuta all'epoca del cancellierato di Bismarck. Ce ne possiamo rendere conto attraverso l'analisi che Smend conduce della categoria di *Bundesstaat*.

La costituzione del 1871 ebbe indubbiamente delle caratteristiche eminentemente tecniche[107], giacché essa venne concepita come una unione finalizzata allo scopo (*Zweck-*

[105] SMEND, 1928 (a), p. 158.
[106] KOELLREUTTER, 1929 (b), p. 16.
[107] SMEND, 1928 (a), p. 228.

verband) della difesa, del commercio, della politica e delle altre finalità enunciate nei paragrafi iniziali del testo costituzionale, e non anche come l'unione spirituale della nazione. Dal punto di vista della teoria costituzionale, essa era infatti solo la risultante delle componenti nazional-federative. Tuttavia accanto e malgrado questa costituzione, si realizzò il nuovo Reich della nazione tedesca. Esso fu principalmente opera dell'arte politica di Bismarck, scrive Smend, giacché egli seppe far scaturire lo Stato unitario dalle parti costitutive, ossia dai governi, la cui sovranità si espresse nel *Bundesrat*, e riuscì pertanto a fondere insieme la componente federativa con quella unitaria (naturalmente attraverso l'egemonia prussiana).

Bismarck riuscì nell'intento accentuando soprattutto il fondamento del patto [108] e la fedeltà al patto (*Vertragstreue*). Su queste basi si impose la forza legittimante della concezione dello Stato nazionale. Furono questi i contenuti che legittimarono il *Bundesstaat* e, occorre sottolinearlo, aggiunge ancora Smend, la dottrina dello Stato federale è, in ultima istanza, la dottrina della sua legittimità. In realtà si tratta di una interpretazione assai problematica, giacché il Reich, basandosi su di un cartello dei sovrani e della burocrazia contro il *Reichstag* e l'opinione pubblica, racchiudeva certamente in sé gli elementi della sua crisi.

Rispetto alla costituzione del 1871 è dubbio, scrive Smend, che la costituzione «rivoluzionaria» di Weimar del 1919 abbia la stessa capacità di integrazione. Certamente essa ha rovesciato la logica politica del Reich bismarckiano: in essa infatti è il Reich che impone ai diversi *Länder* le fondamentali giustificazioni della vita dello Stato attraverso le formulazioni costituzionali racchiuse nel preambolo della costituzione, nella determinazione della forma dello Stato, nella enunciazione dei diritti fonda-

[108] Smend ricorda che Bismarck si considerava «den Beamten der sämtlichen deutschen Einzelstaaten». La dichiarazione è riportata in SMEND, 1916, p. 50.

mentali ecc., le quali esprimono i contenuti materiali sui quali dovrebbe fondarsi la vita della comunità politica.

Il rapporto tra *Reich* e *Länder* è andato definendosi mediante il riconoscimento dell'influenza dei *Länder* sul *Reich*, giustificato dal loro atteggiamento a favore del *Reich* (il riferimento è alla fedeltà dei *Länder* all'epoca del Putsch di Kapp nel 1920) [109] e attraverso la considerazione dei *Länder* come fondamento del *Reich* [110].

Tuttavia, dichiara Smend, si è sottovalutato il problema della Prussia, il parlamentarismo è stato imposto ai *Länder* (art. 17) e il contenuto dei diritti fondamentali è diventato un peso che può essere difficilmente sopportato. In altri termini vi è un conflitto aperto tra i compiti espressi dalle norme fondamentali, da una parte, e le forze integratrici dall'altra, tra gli ideali costituzionali e i mezzi disponibili.

Smend sembra dunque distinguere tra un problema di integrazione (che si è attuato a Weimar sulla base di princìpi comuni) e uno di legittimità (che rinvia invece alle forze materiali capaci di attuare realmente quella integrazione).

Il problema della legittimità si rivela dunque quello decisivo, giacché implica la valutazione delle forze politiche capaci di attuare una autentica integrazione dello Stato. È l'impossibilità di questa integrazione che l'analisi di Smend metterà sempre più in luce fino alla conclusione della vicenda di Weimar.

[109] POETZSCH, 1925, p. 5. Il presidente del *Reichsrat*, che secondo l'art. 65 era un membro del governo, nella seduta del 22 marzo 1920 ringraziò i rappresentanti dei *Länder* in quanto essi «treu zu der verfassungsmäßig eingesetzten Regierung gestanden... damit auch zugleich zur Erhaltung der gefährdeten Reichseinheit wesentlich beigetragen hätten».

[110] Il riferimento è alle dichiarazioni del *Reichstag* e di Ebert che riconobbe nei *Länder* «die Stärke des Reiches» dopo la soluzione del conflitto con la Baviera nel 1922. Cfr. POETZSCH, 1925, pp. 82 e 85.

9. *I diritti fondamentali e la crisi di Weimar*

La discussione sui diritti fondamentali rappresenta il momento conclusivo della riflessione di Smend, giacché essi esprimono il fondamento e le condizioni di possibilità della integrazione materiale.

In una relazione sulla libertà di opinione [111] presentata alla riunione dei giuspubblicisti tedeschi svoltasi a Monaco il 24 marzo 1927, Smend mette in luce i caratteri peculiari della sua interpretazione della dottrina dei diritti fondamentali. Egli osserva infatti che il diritto di esprimere liberamente la propria opinione (sancito dall'art. 118 della costituzione) non è un diritto della singola persona, bensì rappresenta piuttosto un bene culturale della vita della comunità: per questa ragione non dovrebbe essere inserito nel capo I della parte seconda dedicato alle persone singole. Le stesse considerazioni vengono espresse da Smend a proposito dell'art. 142 (sulla libertà di insegnamento e di ricerca). Anche questo articolo si riferisce ad una istituzione la quale si è affermata storicamente all'interno della comunità politica: si tratta cioè di una grande istituzione pubblica la quale risale alla concezione idealistica formulata da Fichte e alla esperienza della università di Jena [112].

La determinazione storica dei diritti è fondamentale nella analisi di R. Smend al punto che egli ammette, ad es., una limitazione dell'art. 118 ad opera della legge del parlamento [113], se essa può esprimere un valore materiale emerso storicamente superiore a quello racchiuso nel diritto fondamentale. Al riguardo Böckenförde osserva che

[111] SMEND, 1928 (b), pp. 89 ss.

[112] SMEND, 1928 (b), p. 104.

[113] Diversa la posizione di Schmitt il quale ritiene che i diritti fondamentali siano diritti assoluti, così che l'intervento legislativo può essere solo un'eccezione. Cfr. SCHMITT, 1928, p. 221. F. Neumann osserva che se fossero valide le tesi di Schmitt, la costituzione potrebbe essere modificata solo attraverso la rivoluzione: NEUMANN, 1930, p. 125.

nella concezione di Smend i diritti fondamentali esprimono dei valori che vengono ricondotti al sistema culturale valutativo ad essi sotteso. Ne consegue, ad es., che la concezione della libertà risulta relativizzata giacché essa è soggetta, da una parte, alla coscienza valutativa del suo tempo e, dall'altra, alle esigenze della comunità statale dei valori [114].

L'approccio di Smend tende dunque a chiarire il s i g n i f i c a t o dei diritti fondamentali senza limitarsi ad un metodo giuridico-positivo. Ciò consente ancora una volta di mettere in luce l'insufficienza della scienza giuridica e segnatamente del diritto costituzionale: esso deve infatti essere integrato, secondo Smend, da una prospettiva sociologico-comprendente. In altri termini: se i diritti esprimono dei valori, la loro interpretazione è affidata alle scienze dello spirito.

Il significato che può così essere messo in evidenza consente di avvertire che i diritti fondamentali non sono più, nella nuova costituzione, delle limitazioni del potere dello Stato, bensì elementi di costruzione dello Stato e del potere che in esso si dispiega [115]. Scrive infatti Smend che fintantoché la monarchia simbolizzava e rappresentava il contenuto storico dello Stato e dava all'ordinamento giuridico la necessaria legittimità, i diritti fondamentali erano solo i lati negativi che delimitavano lo Stato; con la fine della monarchia essi ne sono diventati il fondamento di legittimità.

Appare qui evidente quel superamento della concezione dello Stato di diritto che avevamo già avvertito. I diritti fondamentali infatti non esprimono più una sfera di libertà preesistente rispetto al potere dello Stato, bensì la forma di partecipazione alla vita dello Stato allo scopo di integrarlo in una unità politica.

114 BÖCKENFÖRDE, 1976 (b), p. 234. Appare evidente come i «valori» appartengano, secondo Smend, alle trasformazioni della storia costituzionale.

115 SMEND, 1928 (b), p. 93.

Anche F. Neumann concorda con questa interpretazione di Smend osservando che si deve certamente affermare che i diritti fondamentali sono una eredità del pensiero liberale, ma che a Weimar essi non sono più modellati sui diritti pre-statali di libertà (questa concezione è invece ancora fortemente sottolineata da C. Schmitt).

In un sistema democratico essi non hanno il compito di garantire le minoranze, bensì quello di integrare la società nello Stato. Essi esprimono, come dichiarano concordemente Smend e Neumann [116], ciò che ebbe ad affermare Neumann all'Assemblea costituente:

«Insieme con la monarchia, allo Stato quale esso era finora è venuto meno, diciamolo pure, buona parte del suo carattere trascendente, del suo carattere mistico... A me sembra che bisogna assolutamente tener presente l'esigenza di una cultura dello Stato, dello Stato democratico libertario della Germania, che si impone come necessità morale».

Smend ritrova il fondamento di questa cultura dello Stato proprio nei diritti fondamentali i quali «proclamano un determinato sistema di cultura, un sistema di valori che deve essere il senso della vita dello Stato posta da questa costituzione» [117]. In tal modo essi sono la condizione di possibilità della integrazione materiale dello Stato e, insieme, il fondamento di legittimazione dell'ordinamento giuridico positivo.

Come interpretare dunque i diritti fondamentali? In essi Smend ravvisa il fondamento costituzionale comune del popolo tedesco e il programma che deve essere attuato dallo Stato della costituzione di Weimar.

Vi è un legame preciso, secondo Smend, tra la seconda parte dedicata ai diritti e ai doveri dei tedeschi e la prima parte dedicata alla organizzazione, ossia alla struttura e alle funzioni del Reich, nel senso che la costituzione non

[116] NEUMANN, 1930, p. 157.
[117] SMEND, 1928 (a), p. 265.

stabilisce una opposizione tra potere dello Stato e libertà del cittadino, bensì pone piuttosto le condizioni per la realizzazione di una cittadinanza (*Staatsbürgerlichkeit*) dei tedeschi all'interno della comunità nazionale. Il legame che Smend stabilisce tra la seconda parte della costituzione dedicata ai diritti fondamentali e la prima relativa alla struttura organizzativa del Reich è sicuramente illuminante, giacché gli consente di interpretare i diritti fondamentali come diritto costituzionale e di superare, come scrive Huber [118], la concezione liberale che li considerava invece formalmente diritto costituzionale, ma materialmente diritto amministrativo, in quanto li confinava nella sfera di delimitazione dei rapporti dello Stato con il cittadino.

In un discorso tenuto nel 1933, pochi giorni prima dell'avvento del nazismo al potere, Smend individua una precisa linea di interpretazione costituzionale che da Weimar risale fino al diritto di ceto e alla antica organizzazione cetuale dello Stato tedesco [119]. Nella letteratura critica su Smend è stata messa in evidenza la presenza di questo elemento cetuale come costitutivo della comunità integrata nello Stato ed espressivo del superamento della distinzione di Stato e società, per cui la teoria di Smend rappresenterebbe un esplicito rifiuto del pluralismo della società civile [120].

In realtà il richiamo alla tradizione (egli cita espressamente l'*Allgemeines Landrecht* del 1794) consente a Smend di leggere in modo nuovo e fecondo la problematica dei diritti fondamentali. Böckenförde rileva che la dottrina di Smend presenta, da una parte, delle affinità con la teoria istituzionalistica dei diritti fondamentali, secondo

[118] HUBER, 1933, p. 94.

[119] SMEND, 1933, p. 316. Smend interpreta l'*Allgemeines Landrecht* come razionalizzazione della tradizionale divisione cetuale in un sistema di doveri professionali (*Berufspflichten*) secondo una precisa divisione del lavoro nello Stato.

[120] Cfr., ad es. BAUER, 1968, p. 319.

cui essi esprimono delle norme oggettive e non più, come nella tradizione liberale, delle pretese soggettive e, dall'altra, essa può anche essere assimilata alla teoria democratico-funzionale dei diritti fondamentali, rappresentando il processo democratico di formazione della volontà [121].

Smend tenta dunque di fondare, sulla base dei diritti fondamentali che traducono in forma positiva i valori di una nazione, l'«appartenenza» del cittadino allo Stato, mentre, all'inverso, proprio nella libertà dallo Stato egli intravvede il maggior rischio della sua disintegrazione. Ogni altra valutazione procede conseguentemente da queste premesse. Smend prende infatti le distanze da ogni interpretazione «liberale» o socialista» dei diritti fondamentali, come pure da ogni classificazione fondata sulla opposizione tra le categorie di «individualistico» e di «nazionalistico», quale quella formulata da G. Anschütz [122]. L'interpretazione dei diritti fondamentali, commenta Smend, può essere solo svolta con le categorie di «liberale» o di «staatsbürgerlich» [123].

In tal senso egli vede un carattere integrativo anche dell'art. 159, che ammette la libertà di coalizione, interpretandolo in senso «politico-costituzionale» e non «politico-sociale», come avviene invece, ad es., in F. Neumann che vede in questo e in altri diritti il fondamento di una costituzione economica e del lavoro.

La dottrina dominante ravvisa nei diritti fondamentali una decisione a favore dello Stato liberale di diritto (in questo senso si esprimono Schmitt [124], Hensel [125], Anschütz); al contrario Neumann [126] e Heller vi ritrovano una

[121] BÖCKENFÖRDE, 1976 (b), p. 235.

[122] ANSCHÜTZ, 1929, p. 513. I diritti fondamentali, scrive Anschütz, malgrado la loro formulazione come diritti «dei tedeschi», sono in realtà concepiti non in modo nazionalistico, bensì individualistico.

[123] SMEND, 1935, p. 320.

[124] SCHMITT, 1932, p. 584.

[125] HENSEL, 1931, p. 27.

[126] NEUMANN, 1932, p. 187.

decisione per lo Stato sociale di diritto.

Schmitt ne riconduce l'origine ai diritti di libertà e ne evidenzia il carattere strettamente individualistico, così che non considera diritti fondamentali né l'art. 159 (sulla libertà di coalizione), né l'art. 165 (che ammette il riconoscimento dei sindacati) [127]. Al contrario Neumann li include tra i diritti fondamentali pur avendo essi un carattere «sociale» e non individualistico.

Come abbiamo visto, la costituzione racchiude, secondo Schmitt, una decisione che, nel caso della Germania di Weimar, è espressa dai diritti fondamentali insieme ai principi della democrazia e della repubblica. Proprio il confronto con questa concezione della costituzione come decisione elaborata da Schmitt — comune del resto a tutta la dottrina, sia pur con significati diversi, da Hensel a Kirchheimer a Neumann — consente di rilevare la portata innovativa della dottrina di Smend. Prendendo esplicitamente le distanze da Schmitt e da Kirchheimer, egli scrive infatti che il senso di una costituzione non è la decisione, ma l'ordinamento degli uomini in una comunità [128].

L'arco della riflessione di Smend si chiude così mostrando l'estensione delle connessioni dinamiche all'interno della propria dottrina. L'analisi dello Stato ne aveva evidenziato la molteplicità dei processi e la pluralità delle forme integrative le quali richiedevano, infine, una necessaria fondazione nell'integrazione materiale. La costituzione ne pone i principi ultimi che non rappresentano alcuna decisione sulla forma dell'unità politica, bensì i principi programmatici di un ordinamento che può realizzarsi come unità politica. La costituzione pone le condizioni che possono consentire ad un popolo di realizzarasi come comunità politica.

[127] SCHMITT, 1932, pp. 583-84. Per suffragare la sua interpretazione Schmitt cita una sentenza del tribunale del lavoro. Come Schmitt anche TATARIN-TARNEYDEN, 1930, p. 534.

[128] SMEND, 1933, p. 320.

È lo Stato che deve adempiere questo compito attraverso le forme dell'integrazione. Così dalla costituzione la riflessione ritorna allo Stato, ossia alle procedure mediante le quali un popolo può prodursi come unità politica, al di là delle disomogeneità sociali.

L'analisi di Smend delinea un processo dinamico all'interno del quale viene individuato il carattere programmatico della costituzione e la natura processuale dello Stato: si tratta di un nuovo attualissimo paradigma politico che rappresenta il tentativo (forse sarebbe meglio dire: la risposta alla sfida) di costruire una nuova realtà politica oltre la fine dello Stato di diritto.

Per questo il problema di Smend non è costituito, come per Schmitt, dalla salvaguardia di una concezione individualistica dei diritti fondamentali e dalla difesa da opporre ad un pluralismo, che egli considera anticostituzionale, e rispetto al quale intravvede un argine nella figura del presidente del Reich. Al di là del *Rechtsstaat* Smend indaga invece le possibilità di una nuova forma di convivenza politica.

Lo sviluppo della democrazia di Weimar gli mostra tuttavia il fallimento di questa possibilità. Contro un comune senso di appartenenza allo Stato, contro una comune «cittadinanza di Stato», si è piuttosto affermata, come scrive Radbruch [129], una crescente emancipazione dallo Stato: lo spirito del *bourgeois* si è affermato definitivamente contro quello del *Bürger*. Così la concorrenza degli interessi contrapposti rende irrealizzabile un programma costituzionale fondato su regole che assicurino una comune convivenza politica.

È stato osservato che Smend, inseguendo la speranza di una unità politica fondata nei valori materiali della comunità politica, alimenta l'illusione di poter omogeneizzare, contro l'ordinamento pluralistico della società, ciò che

[129] RADBRUCH, 1927, p. 8.

dalla rivoluzione era stato riconosciuto come eterogeneo.

Smend appare, secondo questa interpretazione, profondamente ostile al pluralismo che consisterebbe invece nella accettazione della coesistenza di *Bürger* e *bourgeois*. Smend vede infatti nel pluralismo la concorrenza di gruppi politici che perseguono il proprio interesse senza alcun orientamento verso la salvaguardia della totalità politica. Egli formula questa valutazione riprendendo le analisi sviluppate da Schmitt nel saggio del 1930 sull'etica dello Stato e sullo Stato pluralistico, in cui il pluralismo viene concepito come il risultato di patti che possono essere sempre revocati [130].

Secondo questa prospettiva la riflessione di Smend sul fondamento materiale della costituzione lo porta a intravvedere nella costituzione di Weimar una democrazia incapace di integrazione [131]. Ma proprio nel riconoscimento di questa incapacità e nel tentativo di indicare la via per il suo superamento consiste tutta la rilevanza del pensiero di Smend, giacché esso consente di porre adeguatamente il problema dello Stato dopo la fine delle grandi costruzioni politiche del secolo XIX: senza inseguire il tentativo di ricrearne la realtà politica, esso indaga infatti le condizioni di possibilità di un nuovo ordine politico dove il momento decisivo non sia più quello del potere, bensì quello delle complesse forme di partecipazione alla formazione della volontà politica ed elabora una nuova dottrina utile per porre adeguatamente [132] il problema della fondazione e delle condizioni di possibilità del pluralismo.

[130] SCHMITT, 1930, p. 145.

[131] Smend intravvede nei valori della tradizione protestante il possibile fondamento di legittimità della democrazia tedesca. Cfr. SMEND, 1932, p. 308.

[132] H. Ehmke osserva che la categoria centrale nella dottrina dell'integrazione di R. Smend concepita come *Vertragstheorie* non è quella di *Herrschaft,* bensì quella che esprime il processo di «einigende Zusammenschuß der Einzelnen und Gruppen eines politischen Gemeinswesens». Cfr. EHMKE, 1953, p. 61.

Bibliografia

Bibliografia

La presente bibliografia ha un carattere meramente strumentale in quanto si riferisce ai materiali utilizzati per l'elaborazione del volume e non pretende pertanto né di essere esaustiva, né di rappresentare una bibliografia ragionata sugli argomenti trattati.

Abbreviazioni usate: *ACSL* = Atti del Consiglio Superiore del Lavoro; *AP, CD* = Atti Parlamentari, Camera dei Deputati; *RTStenBer* = Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages.

ABBIATE-CABRINI-SALDINI, *Per la riforma del Consiglio Superiore del Lavoro,* Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del Lavoro, ACSL, XIV sessione, febbraio 1910.

AGNELLI A., *La genesi dell'idea di Mitteleuropa,* Milano 1973.

ALBER J., *Dalla carità allo Stato sociale* (1982), Bologna 1986.

AMBROSINI G., *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio,* Roma 1945.

ANDERSON M. L., *Windthorst. A Political Biography,* Oxford 1981.

ANSCHÜTZ G., *Die Verfassung des deutschen Reiches* (1929), Bad Homburg 1960 [14].

ANTONIOLI M., *Sindacato e progresso. La FIOM tra immagine e realtà (1901-1914),* Milano 1983.

ANTOZZI O., *I socialisti e la legislazione sul lavoro delle donne e dei fanciulli,* in «Movimento operaio e socialista», XX, 1974, n. 4, pp. 285-314.

AQUARONE A., *L'Italia giolittiana (1896-1915),* Bologna 1981.

AQUARONE A., *Tre capitoli sull'Italia giolittiana,* Bologna 1987.

ARCOLEO G., *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli 1881.

ARE G. (a), *Luigi Luzzatti e il socialismo della cattedra in Italia*, in *Alle origini dell'Italia industriale*, Napoli 1974.

ARE G. (b), *Economia e politica nell'Italia liberale (1890-1915)*, Bologna 1974.

ARISTOTELE, *Politica*, in *Opere*, vol. IX, Bari 1983.

AVAGLIANO L., *Il socialismo della cattedra in Italia (1875-1878)*, in «Rassegna di Politica e di Storia», 1965, pp. 212-224; pp. 231-236.

BÄHR O., VON, *Der Rechtsstaat. Eine publizistische Skizze*, Kassel-Göttingen 1864.

BALANDI G. G., *Un caso di archeologia giuridica: ciò che resta oggi del «rischio professionale»*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», XXVII, 1976, Parte terza, pp. 95-106.

BALBONI E., *Le origini della organizzazione amministrativa del lavoro*, Milano 1968.

BALLERINI G. V., *La rappresentanza politica degli ordini sociali*, Torino 1897.

BARASSI L., *Il licenziamento collettivo e il contratto collettivo di lavoro*, estratto dal «Foro Italiano», XXXII, 1907, fasc. I, pp. 3-19.

BARASSI L., *Le associazioni professionali*, in «Rivista di Diritto Civile», 1916, n. 4, pp. 437-484.

BARTLSPERGER R., *Die Integrationslehre R. Smends als Grundlegung einer Staats- und Rechtstheorie*, München 1964.

BAUER W., *Wertrelativismus und Wertbestimmtheit um die Weimarer Demokratie*, Berlin 1968.

BEBEL A., *Die Tätigkeit des Deutschen Reichstages von 1887-1889*, in *Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag*, Berlin 1909, pp. 285-418.

BECKERATH E., VON, *Stein - Wagner - Schäffle. Das «Dreigestirn» der deutschen Finanzwissenschaft*, in *Lynkeus, Gestalten und Probleme aus Wirtschaft und Politik*, Tübingen 1962, pp. 75-101.

BENEDUCE P., *Questione del «metodo» e critica dello «Stato indifferente» nella cultura giuridica italiana di fine Ottocento*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XIII, 1983, pp. 57-84.

BENÖHR H.-P., *Verfassungsfragen der Sozialversicherung nach den Reichstagsverhandlungen von 1881 bis 1889*, in «Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Germanistische Abteilung», 97, 1980, pp. 94-163.

BENOIST Ch., *La crise de l'État moderne*, Paris 1896.

BENVENUTI N., *Partito e sindacati in Germania (1890-1914)*, Roma 1981.

BERTI D., *Le classi lavoratrici e il Parlamento*, Roma 1885.

BEZZA B., *Gli aspetti normativi nelle relazioni industriali del periodo bellico (1915-18)*, in PROCACCI G. (ed), 1983, pp. 103-120.

BISMARCK O., VON, *Rundschreiben des Reichskanzlers über die Regelung des Versicherungswesen*, in «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft», XXXVII, 1881, pp. 173-179.

BISMARCK O., DI, *Pensieri e Ricordi*, Milano 1922, voll. I, II.

BISMARCK O., VON, *Die gesammelte Werke*, Berlin 1932, vol. XV.

BISSOLATI L., *La lotta di classe in Inghilterra. La miracolosa conversione della borghesia nel secolo XIX*, in «Critica sociale», III, 1893, n. 3, pp. 37-42.

BLASIUS D., *Lorenz von Stein und Preussen*, in «Historische Zeitschrift», 212, 1971, pp. 339-362.

BLASIUS D., *Lorenz von Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen*, in FORSTHOFF (ed), 1972, pp. 549-571.

BLASIUS D., *Zeitbezug und Zeitkritik in Lorenz von Steins Verwaltungslehre*, in SCHNUR, (ed), 1978, pp. 419-433.

BLUNTSCHLI J.C., *Lehre vom modernen Staat*, II. Theil, Zweites Buch, Sechstes Capitel, Stuttgart 1875-76 (trad. it. G.G. BLUNTSCHLI, *Dottrina generale dello Stato*, vol. I, Napoli 1879).

BOBBIO N., *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in *Dalla struttura alla funzione*, Milano 1977, pp. 165-186.

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Gesetz und gesetzgebende Gewalt von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus*, Berlin 1958.

BÖCKENFÖRDE E.-W., *Moderne deutsche Verfassungsgeschichte (1815-1918)*, Köln 1972.

BÖCKENFÖRDE E.-W. (a), *Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat*, in *Staat und Gesellschaft*, Darmstadt 1976, pp. 131-171.

BÖCKENFÖRDE E.-W. (b), *Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation*, in *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Frankfurt/Main 1976, pp. 221-252.

BOESE F., *Geschichte des Vereins für Sozialpolitik 1872-1932*, Berlin 1939.

BOGGIANO A., *L'organizzazione professionale e la rappresentanza di classe*, Torino 1903.

BOGGIANO A., *L'azione dello Stato nel conflitto fra interessi collettivi e individuali*, Torino 1904.

BÖHME H., *L'ascesa della Germania a grande potenza. Economia e politica nella formazionie del Reich 1848-1881* (1966), Milano-Napoli 1970.

BOLDT H., *Deutscher Konstitutionalismus und Bismarcksreich*, in STÜRMER M. (ed.), *Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870-1918*, Düsseldorf 1970, pp. 119-142.

«Bollettino di notizie sul credito e la previdenza», I, 1883, nn. 4 e 8 pp. 40-51 e 129-137.

BOLLNOW H., *Wilhelms II. Initiative zur Arbeiterschutzgesetzgebung und die Entlassung Bismarcks*, in *Aspekte sozialer Wirklichkeit. Sozialwissenschaftliche Abhandlungen*, Berlin 1958, pp. 55-70.

BONOMI I., *Azione politica e azione parlamentare*, in «Critica sociale», XII, 1902, 16 agosto, pp. 246-252.

BORN K. E., *Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz*, Wiesbaden 1957.

BORN K. E., *Zur Verwendung des Begriffes «Sozialpolitik»*, in *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, hrsg. von K. E. BORN-O. BRUNNER-W. KÖLLMANN-Th. SCHIEDER-J. VOGT, *Einführungsband*, Wiesbaden 1966.

BORN K. E., *Staat und Sozialpolitik im Deutschen Kaiserreich*, in *Geschichte in der Gegenwart. Festschrift für Kurt Kluxen zu seinem 60. Geburtstag*, hrsg. von E. HEIM-J. SCHEPS, Paderborn 1972, pp. 179-197.

BRACHER K. D., *Die Auflösung der Weimarer Republik*, Villingen 1964[4].

BRIGGS A., *The Welfare State in Historical Perspective*, in «Archives of European Sociology», 11, 1961, pp. 221-258.

BRINKMANN C., *Gustav Schmoller und die Volkswirtschaftslehre*, Stuttgart 1937.

BRUCH R., VON, *Bürgerliche Sozialreform im deutschen Kaiserreich*, in *Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer*, München 1985, pp. 61-179.

BRUGI B., *La riforma della nostra legislazione civile*, in «Antologia giuridica», III, 1889, fascc. III-IV, pp. 1-28.

BRUGI B., *Scienza dell'amministrazione*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, già sotto la direzione di P. S. MANCINI, vicedirettore E. PESSINA, vol. I, parte II, Milano 1892, pp. 1963-1994.

BRUGI B., *Introduzione enciclopedica alle scienze giuridiche e sociali*, Milano 1907.

BRUNNER O., *Dall'investitura per grazia di Dio al principio monarchico* (1956), in *Per una nuova storia costituzionale e sociale*, a cura di P. Schiera, Milano 1970, pp. 165-199.

BRUNNER O., *Terra e potere. Strutture pre-statuali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medievale* (1965[5]), Milano 1983.

CABIATI A., *I primi mesi di vita dell'Ufficio del lavoro governativo*, in «La Riforma sociale», XI, 1904, vol. XIV, pp. 37-54.

CABRINI A., *L'associazione obbligatoria contro gli infortuni del lavoro*, in «Critica sociale», V, 1895, n. 4, pp. 61-64.

CABRINI A., *La legislazione sociale. 1859-1913*, Roma 1914.

CALAMANDREI P., *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità* (1920), in *Opere giuridiche*, Napoli, 1968, vol. III, pp. 3-51.

CALDARA E., *Giurisprudenza probivirale e la legislazione sul contratto di lavoro*, in *Atti del Secondo Congresso dei Probiviri italiani*, Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del Lavoro, Roma 1911.

CALDERONI M., *Aristocrazia e democrazia* (colloquio con Gaetano Mosca), in «Il Regno», 24 gennaio 1904, n. 9, ora in G. MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari 1949, pp. 331-337.

CAPOGRASSI G., *La nuova democrazia diretta* (1922), parte II: *Il decentramento dell'autorità*, in *Opere*, I, Milano 1959, pp. 443-464.

CARDINI A., *Stato liberale e protezionismo in Italia (1890-1900)*, Bologna 1981.

CARISTIA C., *Degli odierni indirizzi nel diritto costituzionale italiano*, in «Rivista di Diritto Pubblico», nn. 1-2, Parte I, 1913, pp. 51-77.

CAVALLARI G., *Classe dirigente e minoranze rivoluzionarie*, Napoli 1983.

CERVELLI I., *Ipotesi di storia costituzionale nell'ultimo Droysen*, in «Quaderni di Storia», VIII, 1982, n. 15, pp. 79-133.

CHERUBINI A., *Storia della previdenza sociale*, Roma 1977.

CIANFEROTTI G., *Il pensiero di V. E. Orlando e la giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Milano 1980.

CIMBALI E., *La nuova fase del diritto civile nei rapporti economici e sociali*, Torino 1885.

COMPARATO V. I. (ed), *Modelli nella storia del pensiero politico*, Firenze 1987.

CONSTANT B., *Cours de politique constitutionelle* (1818-20), Tome Premier, Première Partie, Paris 1836.

CONZE W., *«Democratie» in der modernen Bewegung*, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. von O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK, Stuttgart 1972, pp. 873-899.

CORRADINI D., *Rafforzamento e crisi dello Stato di diritto. Socialisti e cattolici dall'età crispina alle soglie dell'età giolittiana*, in «Prassi e Teoria», VI, 1980, nuova serie, n. 5, pp. 7-71.

CORTESI L., *Il socialismo italiano tra riforme e rivoluzione. Dibattiti congressuali del PSI. 1892-1921*, Bari 1969.

CUSUMANO V., *Sulla condizione attuale degli studi economici in Germania*, in «Archivio giuridico», vol. XI, 1873, pp. 112-137, 240-265, 395-420; vol. XII, pp. 284-317.

D'AGUANNO G., *La genesi e l'evoluzione del diritto civile secondo le risultanze delle scienze antropologiche e storico-sociali*, Torino 1890.

DAWSON W.H., *Il principe Bismarck e il socialismo di Stato*, Roma-Firenze-Torino 1891.

DE GREEF G., *Regime parlamentare e regime rappresentativo*, Palermo 1896.

DE SANCTIS F., *Crisi e scienza. Lorenz Stein - Alle origini della scienza sociale*, Napoli 1976.

DE SANCTIS F., *Proprietà privata e società moderna: Hegel e Stein*, in «Quaderni Fiorentini», nn. 5/6, 1976-77, t. 1, pp. 105-163.

Die Sozialdemokratie im Deutschen Reichstag. Tätigkeitsberichte und Wahlaufrufe aus den Jahren 1871 bis 1893, Berlin 1909.

DILCHER G., *Genossenschaftstheorie und Sozialrecht: ein «Juristensozialismus» Otto v. Gierkes?*, in «Quaderni Fiorentini», nn. 3-4, 1974-75, t. 1, pp. 319-365.

DRATH M., *Die Entwicklung der Volksrepräsentation*, in H. RAUSCH (ed), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Darmstadt 1968, pp. 261-329.

EHMKE H., *Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin 1953.

EINAUDI L., *Parlamento e rappresentanze di interessi*, in «Corriere della sera», 29 novembre 1919, ora in *Le lotte del lavoro*, Torino 1972.

ERDMANN G., *Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung*, Göttingen-Berlin-Frankfurt 1957.

FABIANO M. A., *Le inchieste sociali del parlamento italiano tra il 1860 e il 1911*, in «Quaderni di sociologia», XXIX, 1980-1981, n. 2, pp. 236-266.

FARNETI P., *La crisi della democrazia italiana e l'avvento del fascismo: 1919-1922*, in J. J. Linz (ed.), *La caduta dei regimi democratici*, Bologna 1981, pp. 205-248.

FAUCCI R., *La scienza economica in Italia (1850-1943)*, Napoli 1981.

FAY S. B., *Bismarck's Welfare State*, in «Current History», XVIII, 1950.

FENSKE H. (ed.), *Unter Wilhelm II. 1890-1918*, Darmstadt 1982.

FENSKE H., *Il liberalismo tedesco (1815-1848)*, in U. CORSINI-R. LILL (edd), *Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni*, Bologna 1987, pp. 127-167.

FERRARA F., *Il germanismo economico in Italia,* in «Nuova Antologia», XXVI, 1874, pp. 983-1018.

FERRARIS C. F., *La statistica e la scienza dell'amministrazione nelle facoltà giuridiche*, in «Giornale degli Economisti», III, 1877, vol. V, n. 4, pp. 225-252, pp. 333-365, 433-461; vol. VI, nn. 1 e 2, pp. 1-29.

FERRARIS C. F. (a), *La scienza dell'amministrazione. Oggetto, limiti ed ufficio*, Roma 1878.

FERRARIS C. F. (b), *Le relazioni della scienza dell'amministrazione col diritto amministrativo* (1878), in FERRARIS C. F., 1880, pp. 41-73.

FERRARIS C. F., *Saggi di economia, statistica e scienza dell'amministrazione*, Torino 1880.

FERRARIS C. F., *L'insegnamento delle scienze politiche nelle università italiane*, in «Annuario delle scienze giuridiche, sociali e politiche», III, 1882, pp. 440-463.

FERRARIS C. F., *L'assicurazione degli operai in Germania,* in «Nuova Antologia», XXII, 1889, pp. 724-758.

FERRARIS C. F., *L'assicurazione obbligatoria e la responsabilità dei padroni ed imprenditori per gli infortuni sul lavoro,* Roma 1890.

FERRARIS C. F. (a), *Il materialismo storico e lo Stato*, Palermo 1897.

FERRARIS C. F. (b), *Gli infortuni sul lavoro e la legge. Relazione al Consiglio della Previdenza*, sessione del 1897, Roma 1897.

FERRARIS C. F., *Teoria del dicentramento amministrativo,* Palermo 1898.

FERRARIS C. F., *Socialismo e riforma sociale nel morente e nel nascente secolo,* Venezia 1900.

FERRARIS C. F., *La Cassa Nazionale di Previdenza per la invalidità e la vecchiaia degli operai.* Conferenza popolare tenuta il 7 aprile 1907 nella Sala della Fenice in Venezia, Venezia 1907.

FILOMUSI GUELFI F., *Enciclopedia giuridica* (1873), Napoli 1910[6].

FILOMUSI GUELFI F., *La codificazione civile e le idee moderne che ad essa si riferiscono,* Roma 1887.

FIORAVANTI M., *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Milano 1979.

FIORAVANTI M., *Otto Mayer e la scienza del diritto amministrativo*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», XXXIII, 1983, pp. 600-659.

FIRPO L., Introduzione a G. SOLARI, *La filosofia politica,* vol. I: *Da Campanella a Rousseau*, Bari 1974.

FLORA P.-ALBER J., *Sviluppo dei «welfare States» e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale,* in FLORA P.-HEIDENHEIMER A. (edd), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* (1981), Bologna 1983, pp. 55-144.

FÖLDES B., *Bemerkungen zu dem Problem Lorenz Stein*

Karl Marx, in «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», Dritte Folge, 47, 1914, pp. 289-299.

FORSTHOFF E., *Stato di diritto in trasformazione* (1964), Milano 1973.

FORSTHOFF E. (ed), *Lorenz von Stein. Gesellschaft - Staat - Recht*, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1972.

FRAENKEL E., *Democrazia collettiva* (1929), in G. ARRIGO-G. VARDARO (edd), *Laboratorio Weimar,* Roma 1982, pp. 89-104.

FRASER D., *The Evolution of the British Welfare State; a history of social policy since the Industrial Revolution*, London 1973.

FUCHS M., *La «Genossenschaftstheorie» di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», IX, 1979, pp. 65-80.

GABBA B., *Trenta anni di legislazione sociale*, Torino 1901.

GALL L., *Bismarck* (1980), Milano 1982.

GERSTENBERGER H., *Von der Armenpflege zur Sozialpolitik*, in «Leviathan», IX, 1981, Heft 1, pp. 39-61.

GERSTENBERGER H., *Sull'elaborazione della grande depressione da parte dello Stato e delle scienze dello Stato*, in T. BONAZZI (ed), *Potere e nuova razionalità. Alle origini delle scienze della società e dello Stato in Germania e negli Stati Uniti*, Bologna 1982, pp. 13-43.

GHERARDI R., *Sul «Methodenstreit» nell'età della sinistra (1875-1885): costituzione, amministrazione e finanza nella «via media» di Giuseppe Ricca-Salerno*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XIII, 1983, pp. 85-121.

GHISALBERTI C., *Storia costituzionale d'Italia*, Bari 1985.

GIANNINI M. S., *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in JEMOLO C. A.-GIANNINI M. S. (edd), *Lo Statuto albertino*, Firenze 1946, pp. 43-78.

GIANTURCO E., *L'individualismo e il socialismo nel diritto contrattuale*, Napoli 1891.

GIERKE O., VON, *Die Genossenschaftheorie und die deutsche Rechtsprechung*, Berlin 1887.

GIERKE O., VON (a), *Die soziale Aufgabe des Privatrechts* (1889), in *Quellenbuch zur Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft*, hrsg. von E. WOLF, Frankfurt a.M. 1949, pp. 478 ss.

GIERKE O., VON (b), *Personengemeinschaften und Vermögensinbegriffe in dem Entwurfe eines bürgerlichen Gesetzbuches für das Deutschen Reich*, Berlin 1889.

GILBERT B. B., *The Evolution of National Insurance in Great Britain*, London 1966.

GIULIANI A., *Contributi ad una nuova teoria pura del diritto*, Milano 1954.

GÖCKENJAN G., *Verrechtlichung und Selbstverantwortlichkeit in der Krankenversicherung*, in «Leviathan», IX, 1981, Heft 1, pp. 8-38.

GRAWERT R., *Gesetz*, in *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, hrsg. von O. BRUNNER - W. CONZE - R. KOSELLECK, Stuttgart 1975.

GRAWERT R., *Staatsamt und Volksvertretung. Institutionelle Gegenkräfte im politischen Ordnungssystem Lorenz von Steins*, in SCHNUR, 1978, pp. 245-271.

GROH D., *Negative Integration und revolutionärer Attentismus. Die deutsche Sozialdemokratie am Vorabend des Ersten Weltkrieges*, Frankfurt/Main-Berlin 1973.

GROSSER D., *Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie*, Den Haag 1970.

GROSSI P. (ed), *Il «socialismo giuridico». Ipotesi e letture*, in «Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», nn. 3-4, 1974-75.

HAENEL A., *Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne*. Reprografischer Nachdruck der 1. Auflage, Leipzig 1888; Darmstadt 1968.

HAENEL A., *Deutsches Staatsrecht*, Erstes Band: *Die Grundlagen des deutschen Staats und die Reichsgewalt*, Leipzig 1892.

HARTUNG F., *Staatsgefüge und Zusammenbruch des Zweiten Reiches*, in *Staatsbildende Kräfte der Neuzeit*, Berlin 1961, pp. 376-392.

HAY J. R., *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, London 1975.

HEGEL G. W. F., *Lineamenti di filosofia del diritto* (1821), Bari 1974.

HELD A., *Bericht über verschiedene Ansichten, betr. die Halftpflichtfrage*, in «Schriften des Vereins für Sozialpolitik», XIX, Leipzig 1880, pp. 139-154.

HELLER H., *Die Krisis der Staatslehre* (1926), in *Gesammelte Schriften*, Zweiter Band: *Recht, Staat, Macht*, Leiden 1971.

HENNIS W., *Politik und praktische Philosophie*, Stuttgart 1977.

HENSEL A., *Staatslehre und Verfassung*, in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», 61, 1929, pp. 168-197.

HENSEL A., *Grundrechte und politische Weltanschauung*, in «Recht und Staat», Tübingen 1931, pp. 3-34.

HERNANDEZ S., *Profili storici*, in Comitato di studio per la sicurezza sociale, *Per una sistema di sicurezza sociale in Italia*, Bologna 1965, pp. 13-72.

HINTZE O., *Il principio monarchico e il regime costituzionale* (1911), in *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Bologna 1980, pp. 27-49.

HINTZE O., *Bismarcks Stellung zur Monarchie und zum Beamtentum*, in M. LENZ-E. MARCKS (edd), *Das Bismarck-Jahr. Ein Würdigung Bismarcks und seiner Politik in Einzelschilderungen*, Hamburg 1915, pp. 39-62.

HITZE F., *Kapital und Arbeit und die Reorganisation der Arbeit*, Paderborn 1881.

HUBER E. R., *Bedeutungswandel der Grundrechte*, in «Archiv des öffentlichen Rechts», 62, unveränderter Nachdruck der Ausgabe 1933, 23. Band der Neuen Folge, 1975, pp. 1-98.

HUBER E. R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789* (1957-1984); Bd. III: *Bismarck und das Reich*, Stuttgart 1963; Bd. IV: *Struktur und Krisen des Kaiserreiches*, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1969.

HUBER E. R., *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte* (1961-1966), Bd. 1: *Deutsche Verfassungsdokumente 1803-1850*, Stuttgart 1961; Bd. 2: *Deutsche Verfassungsdokumente 1851-1918*, Stuttgart 1964.

HUBER E. R., *Nationalstaat und Verfassungstaat. Studien zur Geschichte der modernen Staatsidee*, Stuttgart 1965.

HUBER E. R. (a), *Lorenz v. Stein und die Grundlegung der Idee des Sozialstaats*, in FORSTHOFF (ed), 1972, pp. 495-515.

HUBER E. R. (b), *Forsorge für das Dasein. Ein Grundbegriff der Staatslehre Hegels und Lorenz von Steins*, in R. SCHNUR (ed), *Festschrift für E. Forsthoff*, München 1972, pp. 139-163.

INAMA-STERNEGG K. Th., VON, *Lorenz von Stein*, in *Staatswissenschaftliche Abhandlungen*, Leipzig 1903, pp. 41-56.

JELLINEK G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1900.

KAUFMANN E., *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung* (1917), in *Gesammelte Schriften*, Band I, Göttingen 1960, pp. 146-223.

KAUFMANN E., *Die Regierungsbildung in Preußen und im Reich und die Rolle der Parteien* (1921), in *Gesammelte Schriften*, Band I, Göttingen 1960, pp. 374-387.

KAUTSKY K., *La via al potere* (1909), Bari 1974.

KEHR E., *Schlachtflottenbau und Parteipolitik 1894-1901*, Berlin 1930.

KELSEN H., *Metodo giuridico e metodo sociologico* (1911), Napoli 1974.

KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», 47, 1920/21, pp. 50-85.

KELSEN H., *Der Staat als Integration*, Wien 1930.

KELSEN H., *Chi dev'essere il custode della costituzione?* (1930-31), in *La giustizia costituzionale*, Milano 1981, pp. 229-291.

KOELLREUTTER O. (a), *Die Krisis der deutschen Staatslehre*,

in «Süddeutsche Monatshefte», 26. Jahrgang, Januar 1929, pp. 306-310.

KOELLREUTTER O. (b), *Integrationslehre und Reichsreform*, in «Recht und Staat», n. 65, 1929, pp. 3-28.

KOHL H. (ed), *Die politischen Reden des Fürsten Bismarck. Historischkritische Gesammtausgabe*, V. Band: *1871-1873*, Stuttgart 1893; X. Band: *1884-1885*, Stuttgart 1894.

KOHL H. (ed), *Bismarcks Briefe an den General Leopold v. Gerlach*, Berlin 1896.

KÖLLMANN W., *Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preußen bis 1869*, in BÖCKENFÖRDE, 1972, pp. 410-429.

KOSELLECK R., *Geschichtliche Prognose in Lorenz v. Steins Schrift zur preußischen Verfassung*, in «Der Staat», IV, 1964, pp. 469-481.

KOSELLECK R., *Futuro passato* (1979), Genova 1986.

KRÜGER D., *Nationalökonomen im wilhelminischen Deutschland*, Göttingen 1983.

LABAND P., *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungs- Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes* (1871), Berlin 1971.

LABAND P., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen 1876, Bd. I; Neudruck der 5. Auflage, Tübingen 1911, Aalen 1964.

La Critica Sociale, *Gli infortuni del lavoro alla Camera*, in «Critica sociale», VIII, 1898, 16 marzo, n. 6, pp. 81-82.

La Critica Sociale, *La politica nostra*, in «Critica sociale», XI, 1901, 1° giugno, n. 11, pp. 161-163.

La Critica Sociale, *La fine delle tendenze. Il non expedit dei «socialisti rivoluzionari» e le organizzazioni economiche*, in «Critica sociale», XIV, 1904, 16 febbraio, n. 4, pp. 49-53.

LAMPERTICO F., *Economia dei popoli e degli Stati*, Milano 1874.

LANARO S., *Nazione e lavoro*, Venezia 1979.

LANCHESTER F., *Alle origini di Weimar*, Milano 1985.

LASKI H., *De Maistre and Bismarck*, in *Studies in the Problem of Sovereignity*, London 1917.

LAY A.-PESANTE M. L., *Produttori senza democrazia. Lotte operaie, ideologie corporative e sviluppo economico da Giolitti al fascismo*, Bologna 1981.

LEIBHOLZ G., *R. Smend*, in *In Memoriam Rudolf Smend. Gedenkfeier am 17. Januar 1976 in der Aula der Universität Göttingen mit einer Gedenkrede von G. Leibholz und Gedenkworten von Gerhard Gottschalk und André Pirson*, Göttingen 1976, pp. 15-43.

LESSONA C., *La giurisdizione dei probiviri rispetto al contratto collettivo di lavoro*, in «Rivista di diritto commerciale», I, 1903, pp. 224-237.

LINDENLAUB D., *Richtungskämpfe im Verein für Sozialpolitik*, Teile I.-II. («Vierteljahrschrift für Sozial-und Wirtschaftsgeschichte», Beihefte 52) Wiesbaden 1967.

LITT Th., *Individuum und Gemeinschaft* (1919), Leipzig 1926[3].

LOCKE J., *Secondo trattato*, in *Due trattati sul governo* (1690), Torino 1960[2].

LÖWITH K., *Da Hegel a Nietzsche. La frattura rivoluzionaria nel pensiero del secolo XIX* (1941), Torino 1974.

LÜTGE F., *Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik*, in «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», 134, 1931, pp. 580-596.

LÜTGE F., *Gustav von Schmoller als Sozialpolitiker*, in A. SPIETHOFF (ed), *Gustav von Schmoller und die deutsche geschichtliche Volkswirtschaftslehre*, Berlin 1938, pp. 189-211.

LUZZATTI L., *L'economia politica e le scuole germaniche*, in «Nuova Antologia», XXVII, n. 9, settembre 1874, pp. 174-192.

LUZZATTI L., *La libertà economica e il lavoro dei fanciulli e delle donne nelle fabbriche* (1875), ora in *Opere*, vol. IV, Bologna 1952, pp. 706-710.

LUZZATTI L., *La tutela del lavoro nelle fabbriche*, in «Nuova Antologia», XXXI, 1876, pp. 381-407.

LUZZATTI L., *Le leggi sulle fabbriche in Inghilterra. Tre lettere di Luigi Luzzatti ad Alessandro Rossi, senatore del Regno,* in «Giornale degli Economisti», II, 1877, vol. IV, n. 5, pp. 321-344.

LUZZATTI L., *Il socialismo e le questioni sociali dinanzi ai Parlamenti d'Europa,* in «Nuova Antologia», XXXVII, 1883, fasc. del 1° gennaio, pp. 39-74; fasc. del 15 gennaio, pp. 258-286; fasc. del 15 febbraio, pp. 708-723.

LUZZATTI L., *Le classi dirigenti e gli operai in Inghilterra,* in «Nuova Antologia», XLII, 1892, pp. 193-207.

MAIER Ch., *«Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto»: teoria e pratica della rappresentanza degli interessi,* in S. BERGER (ed), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale* (1981), Bologna 1983, pp. 47-101.

MAIER H., *Die ältere deutsche Staats- und Vewaltungslehre,* München 1980².

MAJORANA A., *L'evoluzione dei rapporti fra la legislazione e la giurisdizione,* in «Archivio giuridico», XLIII, 1889, pp. 568-587.

MALATESTA A., *Ministri, deputati, senatori dal 1848 al 1922,* vol. I, Milano 1940-1941.

MALVEZZI CAMPEGGI A., *La costituzione del Senato,* Roma 1898.

MANGONI L., *La crisi dello Stato liberale e i giuristi italiani,* in «Studi Storici», XXIII, 1982, pp. 75-100.

MARCUSE H., *Ragione e rivoluzione. Hegel e il sorgere della «teoria sociale»* (1941), Bologna 1965.

MARINO G., *Positivismo e giurisprudenza. Biagio Brugi alla congiunzione di scuola storica e filosofia positiva,* Napoli 1986.

MARTONE L., *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886),* in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», III-IV, 1974-75, t. 1, pp. 103-144.

MARUCCO D., *Arturo Labriola e il sindacalismo rivoluzionario in Italia,* Torino 1970.

MARX K.-ENGELS F., *L'ideologia tedesca. Critica della più recente filosofia tedesca nei suoi rappresentanti Feuerbach, B.*

Bauer e Stirner, e del socialismo tedesco nei suoi vari profeti (1932), Roma 1967.

MARRAMAO G., *Marxismo e revisionismo in Italia*, Bari 1971.

MARZITSCH K., *Die Vertretung der Berufsstände als Problem der Bismarckschen Politik*, Marburg 1934.

MAYER H., *Die Krisis der deutschen Staatslehre und die Staatsauffassung Rudolf Smends*, Köln 1931.

MAYER O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Erster Band, Leipzig 1895.

MAZZOLA U., *L'assicurazione degli operai nella scienza e nella legislazione germanica,* in «Annali del credito e della previdenza», Roma 1885.

MEINCK J., *Weimarer Staatslehre und Nationalsozialismus,* Frankfurt/New York 1978.

MEINECKE F., *Gerlach und Bismark,* in «Historische Zeitschrift», 36, 1894, pp. 44-60.

MEINECKE F., *Cosmopolitismo e Stato nazionale. Studi sulla genesi dello Stato nazionale tedesco* (1922[6]), Firenze 1975, vol. I.

MENGER A., *Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Volksklassen*, Tübingen 1890 (trad. it. *Il diritto civile e il proletariato*, Torino 1894).

MESSINA G., *«I contratti collettivi» in rapporto al disegno di legge sul contratto di lavoro,* in Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del Lavoro, *ACSL*, IV sessione, marzo 1905.

MESSINA G., *I contratti collettivi di lavoro e la personalità giuridica delle associazioni professionali,* in Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del Lavoro, *ACSL*, IX sessione, giugno 1907.

MEYER G., *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts* (1878), München-Leipzig 1919.

MICELI V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica,* Perugia 1892.

MICHNIEWICZ B., *Stahl und Bismarck,* Berlin 1913.

MIGLIO G., *Le origini della scienza dell'amministrazione,* in *Atti del I Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano 1957.

MINGHETTI M., *La legislazione sociale,* Milano 1882.

MOHL R., VON, *Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften*, Erster Band, Erlangen 1855.

MONTELEONE G., *La legislazione sociale al Parlamento italiano. Gli infortuni sul lavoro e la responsabilità civile dei padroni. 1879-1886*, in «Movimento operaio e socialista», XXII, 1976, n. 3, pp. 177-213.

MONTELEONE G., *Una magistratura del lavoro: i collegi dei probiviri nell'industria. 1883-1911,* in «Studi Storici», XVIII, 1977, pp. 87-123.

MONTEMARTINI G., *Sull'integrazione delle norme regolamentari rispetto alla nomina dei membri operai del Consiglio Superiore e sui voti di riforma in occasione delle prime elezioni*, in Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del Lavoro, *ACSL*, 1ª sessione, 1903.

MONTEMARTINI G., *Un decennio di vita nei corpi consultivi della legislazione sociale in Italia (1903-1912)*, in «Nuova Antologia», CCL, 1913, pp. 292-302.

MOSCA G., *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, Palermo 1884.

MOSCA G., *Elementi di scienza politica* (1896), vol. I, Bari 1939³.

MOSCA G., *Guardando avanti*, in «Corriere della sera», 7 agosto 1901, ora in MOSCA, 1971, pp. 165-171.

MOSCA G., *Un pericolo per l'avvenire*, in «Corriere della sera», 5 dicembre 1904, ora in MOSCA, 1971, pp. 186-191.

MOSCA G., *Il tramonto dello Stato liberale*, a cura di A. LOMBARDO, Catania 1971.

MOZZARELLI C.-NESPOR S., *Giuristi e scienze sociali nell'Italia liberale*, Venezia 1981.

NANI C., *Il socialismo nel Codice Civile,* Torino 1892.

NAUMANN F., *Demokratie und Kaisertum* (1900), Berlin-Schöneberg 1905⁴.

NAUMANN F., *Die Sozialpolitik des Grafen Posadowsky*, «Die Hilfe», 17.3.1907, pp. 162-163.

NEUMANN F., *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella costituzione di Weimar* (1930), in NEUMANN, 1983, pp. 153-164.

NEUMANN F., *Libertà di coalizione e costituzione. La posizione dei sindacati nel sistema costituzionale* (1932), in NEUMANN, 1983, pp. 141-287.

NEUMANN F., *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna 1983.

NIEDERER W., *Der Ständestaat des Faschismus. Der italienische Berufsverein und seine rechtliche Struktur*, München-Leipzig 1932.

NIPPERDEY T., *Verein als soziale Struktur in Deutschland im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert. Eine Fallstudie zur Modernisierung*, I, in *Gesellschaft, Kultur, Theorie*, Göttingen 1976, pp. 174-205.

NITZSCHKE H., *Die Geschichtsphilosophie Lorenz von Steins*, München-Berlin 1932.

NOSEDA E., *Il lavoro delle donne e dei fanciulli. Testo, atti parlamentari e commento*, Milano 1903.

F. NUSCHELER-W. STEFFANI, *Pluralismus-Konzeptionen und Kontroversen*, München 1972.

OERTZEN P. V., *Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus*, Frankfurt/Main 1974.

OPPENHEIM H. B., *Der Katheder-Sozialismus*, Berlin 1873.

ORLANDO V. E., *Studi giuridici sul governo parlamentare* (1886), in ORLANDO, 1940, pp. 345-415.

ORLANDO V. E., *Diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, in «Archivio giuridico», XXXVIII, 1887, pp. 360-397.

ORLANDO V. E., *Principi di diritto costituzionale* (1888), Firenze 1904.

ORLANDO V. E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico* (1889), in ORLANDO, 1940, pp. 3-22.

ORLANDO V. E., Recensione a C. F. FERRARIS, *L'assicurazione obbligatoria e la responsabilità dei padroni ed intraprenditori per gl'infortuni sul lavoro,* Roma 1890, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1890, pp. 342-343.

ORLANDO V. E., *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in ORLANDO, 1940, pp. 417-456.

ORLANDO V. E., *Diritto pubblico generale,* Milano 1940.

ORNAGHI L., *Stato e corporazione,* Milano 1984.

PANKOKE E., *Lorenz von Steins Staats- und gesellschaftswissenschaftliche Orientierungen,* in D. BLASIUS-E. PANKOKE, *Lorenz von Stein,* Darmstadt 1977.

PANKOKE E., *Soziale Politik als Probem öffentlicher Verwaltung,* in SCHNUR (ed), 1978, pp. 405-417.

PANTALEONI M., *La legislazione di classe e la democrazia,* in «Giornale degli Economisti», XIII, 1902, vol. XXV, pp. 67-83.

PAPA D., *Il parlamento sindacale,* Napoli 1921.

PARETO V., *Sistemi socialisti* (1901), Torino 1974.

PAVANINI G., *«Verfassung-Verwaltung» in Lorenz von Stein. Nota su un possibile influsso di A. Schopenhauer,* in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», X, 1984, pp. 97-117.

PERSICO F., *Le rappresentanze politiche e amministrative* (1885), Napoli 1942.

PERTICONE G., *Il regime parlamentare nella storia dello Statuto albertino,* Roma 1960.

PFLANZE O., *Bismarcks Herrschaftstechnik als Problem der gegenwärtigen Historiographie,* in «Historische Zeitschrift», 234, 1982, pp. 561-599.

PISCHEL G., *La formazione della iniziale legge del 1903 sulla municipalizzazione,* in «L'impresa pubblica», XX, 1976, pp. 228-235.

PLESSEN M.-L., *Die Wirksamkeit des Vereins für Sozialpolitik von 1872-1890,* Berlin 1975.

POETZSCH F., *Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfas-*

sung in «Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart», XIII, 1925, pp. 2-248.

PREUSS H., *Deutsche Demokratisierung* (1917), in *Staat, Recht und Freiheit*, Hildesheim 1964, pp. 335-344.

PRINS A., *La démocratie et le régime parlamentaire*, Bruxelles 1884.

PROCACCI G., *La lotta di classe in Italia agli inizi del secolo XX*, Roma 1978[3].

PROCACCI G. (ed), *Stato e classe operaia in Italia durante la prima guerra mondiale*, Milano 1983.

Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der sozialdemokratischen Partei Deutschlands — Abgehalten zu München vom 14. bis 20. September 1902, Berlin 1902.

QUANDT O., *Die Anfänge der Bismarckschen Sozialgesetzgebung und die Haltung der Parteien*, Berlin 1938.

RADBRUCH G., *Der Mensch im Recht*, Tübingen 1927.

RAGIONIERI E., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari 1967.

RANELLETTI O., *Il sindacalismo nella pubblica amministrazione*, in «Rivista di diritto pubblico e giurisprudenza amministrativa», XII, 1920, pp. 442-466.

RASSOW P.-BORN K. E. (edd), *Akten zur staatlichen Sozialpolitik in Deutschland 1890-1914*, Bd. III, Wiesbaden 1959.

RAVA L., *Appunti di Scienza dell'Amministrazione*, Bologna 1898-99.

REDENTI E., *Il contratto di lavoro nella giurisprudenza dei probiviri*, in «Rivista di diritto commerciale», III, 1905, pp. 356-378.

REDENTI E., *Sulla funzione delle magistrature industriali* (1906), in *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, II, Milano 1962, pp. 577-647.

REDSLOB R., *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*, Tübingen 1918.

Relazioni della Commissione speciale per la riforma del Senato, Roma 1919.

Resoconto del Congresso della Previdenza fra le società di mutuo soccorso d'Italia (XII Congresso convocato dalla Lega Nazionale delle Cooperative), Milano, 29-30 giugno 1900, Como 1900.

RITTER G. A., *Die Arbeiterbewegung im wilhelminischen Reich* (Studien zur europäischen Geschichte aus dem Friedrich-Meinecke-Institut der Freien Universität Berlin, Band III), Berlin-Dahlem 1959.

RITTER G. A., *Arbeiterbewegung, Parteien und Parlamentarismus*, Göttingen 1976.

RITTER G. A., unter Mitarbeit von M. NIEHUSS, *Wahlgeschichtliches Arbeitsbuch. Materialien zur Statistik des Kaiserreiches 1871-1918*, München 1980.

RITTER G. A. (a), *Sozialversicherung in Deutschland und England*, München 1983.

RITTER G. A. (b), *Genesi, caratteri ed effetti dell'assicurazione sociale in Germania dal 1881 al 1914*, in «Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken», LXIII, 1983, pp. 267-291.

ROBBINS L., *La teoria della politica economica nell'economia politica classica inglese* (1953), Torino 1956.

ROBERTS D., *Victorian Origins of the British Welfare State*, New Haven 1960.

RODENSTEIN M., *Arbeiterselbsthilfe, Arbeiterselbstverwaltung und staatliche Krankenversicherungspolitik in Deutschland*, in *Starnberger Studien 2, Sozialpolitik als soziale Kontrolle*, Frankfurt am Main 1978, pp. 113-180.

ROMAGNOLI U., *Le origini del pensiero giuridico-sindacale in Italia*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», III, 2/1973, pp. 13-78.

ROMANO S., *Decentramento amministrativo* (1897), in *Scritti minori*, vol. II, Milano 1950.

ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1910), Milano 1969.

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze 1977[3].

ROSCHER W., *Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland*, München 1874.

ROSIN H., *Das Recht der Arbeiterversicherung*, Erster Band: *Die reichsrechtlichen Grundlagen der Arbeiterversicherung*, Berlin 1893.

RÖSLER H., *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht*, I. Band: *Das soziale Verwaltungsrecht*, Erlangen 1872.

ROSSI L., *I principi fondamentali della rappresentanza politica*, vol. I, *Il rapporto rappresentativo*, Bologna 1894.

ROTH G., *I socialdemocratici nella Germania imperiale* (1963), Bologna 1971.

ROTHFELS H., *Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik*, Berlin 1927.

ROTHFELS H. (ed), *Bismarck und der Staat. Ausgewählte Dokumente*, Darmstadt 1953.

ROUSSEAU J. J., *Il contratto sociale* (1762), in *Scritti politici*, vol. II, Bari 1971.

ROVERI A., *Il movimento operaio italiano agli inizi degli anni '80*, in *Ravenna 1882. Il socialismo in Parlamento*, Ravenna 1985, pp. 13-27.

ROVERSI A., *Il magistero della scienza. Storia del Verein für Sozialpolitik dal 1872 al 1888*, Milano 1984.

RUFFILLI R., *Santi Romano e l'analisi liberal-riformista della «crisi dello Stato» nell'età giolittiana*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (ed.), *le dottrine giuridiche di oggi* e *l'insegnamento di Santi Romano*, Milano 1977, pp. 223-238.

RUFFINI F., *Guerra e riforme costituzionali*, Torino 1920.

RUINI M., *Il Consiglio Nazionale del Lavoro*, Bologna 1920.

SABBATINI P., *Scienza dell'amministrazione e diritto amministrativo. (Alcune considerazioni intorno a una vexata quaestio)*, in «Rivista di diritto pubblico», IV, 1893, pp. 17-32.

SALVADORI M. L., *Dopo Marx. Saggi su socialdemocrazia e comunismo*, Torino 1981.

SALVIOLI G., *Il nuovo progetto di codice civile tedesco e i suoi difetti sociali*, in «La riforma sociale», III, 1896, vol. V, pp. 587-596.

SALVIONI G. B., *Materialismo storico e Stato. A proposito di un libro recente*, estratto da «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», Roma 1898, pp. 1-10.

SAUER W., *Das Problem des deutschen Nationalstaats*, in H.-U. WEHLER (ed), *Moderne deutsche Sozialgeschichte*, Köln-Berlin 1968 [2], pp. 407-436.

SCALDAFERRI R., *Tecniche di governo e cultura liberale in Italia. Le origini della legislazione sociale (1879-1885)*, in «Ricerche di Storia Politica», I, 1986, pp. 45-82.

SCHÄFFLE A., *Kapitalismus und Socialismus*, Tübingen 1870.

SCHÄFFLE A., *Der korporative Hülfskassenzwang* (1882), Zweite durch den Entwurf eines vollständigen Hülfskassen-Reichsgesetz vermehrte Ausgabe, Tübingen 1884.

SCHEUNER U., *Rudolf Smend. Leben und Werk*, in *Rechtsprobleme in Staat und Kirche, Festschrift für R. Smend zum 70. Geburstag, 15. Januar 1952*, Göttingen 1952, pp. 433-443.

SCHEUNER U., *Volkssouveränität und Theorie der parlamentarischen Vertretung. Zur Theorie der Volksvertretung in Deutschland 1815-1848*, in K. BOSL (ed), *Der moderne Parlamentarismus und seine Grundlagen in der ständischen Repräsentation*, Berlin 1977, pp. 297-340.

SCHEUNER U., *Zur Rolle der Verbände im Rahmen der sozialen Verwaltung nach der Lehre von Lorenz von Stein*, in SCHNUR (ed.) 1978, pp. 273-304.

SCHIERA P., *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano 1968.

SCHIERA P., *La Prussia fra polizia e «lumi»: alle origini del «Modell Deutschland»*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento», I, 1975, pp. 51-84.

SCHIERA P., *Zwischen Polizeiwissenschaft und Rechtsstaatlichkeit. Lorenz von Stein und der deutsche Konservatismus*, in SCHNUR (ed), 1978, pp. 207-221.

SCHIERA P., Recensione a E. v. HEYEN, *Otto Mayer. Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschft*, Berlin 1981 e a A. HUBER, *Otto Mayer. Die «juristische Methode» im Verwaltungsrecht*, Berlin 1982, in «Jus», XXX, gennaio-agosto 1983, pp. 273-281.

SCHIERA P., *Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento*, Bologna 1987.

SCHIPPEL M., *Sozialdemokratisches Reichstags-Handbuch*, Berlin 1902.

SCHLUCHTER W., *Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat*, Köln-Berlin 1968.

SCHMIDT G., *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie*, Lübeck und Hamburg 1964.

SCHMIDT W., *Lorenz von Stein*, Eckernförde 1956.

SCHMITT C., *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), München-Leipzig 1926².

SCHMITT C., *Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung*, Veröffentlichungen der Deutschen Staatsrechtslehrer, Berlin-Leipzig 1924.

SCHMITT C., *Zur Friedrich Meinecke «Idee der Staatsräson»* (1926), in SCHMITT, 1940 (b), pp. 45-52.

SCHMITT C., *La dottrina della costituzione* (1928), Milano, 1984.

SCHMITT C., *Staatsethik und pluralistischer Staat* (1930), in SCHMITT, 1940 (b), pp. 133-145.

SCHMITT C., *Die Grundrechte und Grundpflichten des deutschen Volkes*, in G. ANSCHÜTZ - R. THOMA, *Handbuch des Deutschen Staatsrecht*, Zweiter Band, Tübingen 1932, pp. 572-606.

SCHMITT C., *Compagine statale e crollo del secondo impero tedesco* (1934), in *Principi politici del nazionalsocialismo*, Firenze 1935, pp. 109-171.

SCHMITT C. (a), *Die Stellung Lorenz von Steins in der Geschichte des 19. Jahrhunderts*, in «Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich», LXIV, 1940, pp. 641-646.

SCHMITT C. (b), *Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar (1923-1939)*, Hamburg 1940.

SCHMOLLER G., VON, *Lorenz von Stein* (1866), in *Zur Literaturgeschichte der Staats- und Sozialwissenschaften*, Leipzig 1888, pp. 114-146.

SCHMOLLER G., VON, *Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe im 19. Jahrhundert*, Halle 1870.

SCHMOLLER G., VON (a), *Arbeitseinstellungen und Gewerkvereine*, in «Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der socialen Frage, am 6. und 7. October 1872», Leipzig 1873, pp. 78-95.

SCHMOLLER G., VON (b), *Die Eisenacher Versammlung zur Besprechung der socialen Frage und Schmoller's Eröffnungsrede*, in «Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik», XX, 1873, pp. 1-12.

SCHMOLLER G., VON, *Die sociale Frage und der preußische Staat*, in «Preußische Jahrbücher», XXXIII, 1874, pp. 323-342.

SCHMOLLER G., VON, Recensione a W. ROSCHER, *Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland*, München 1874, in «Literarisches Zentralblatt für Deutschland», Jahrgang 1875, pp. 445-447.

SCHMOLLER G., VON, *Halftpflicht und Unfallversicherung*, in «Schmollers Jahrbuch», NF, V, 1881, pp. 294-318.

SCHMOLLER G., VON, *Die beiden kaiserliche Erlasse von 4. Februar 1890 im Lichte der deutschen Wirtschaftspolitik von 1886-1890*, in «Schmollers Jahrbuch», XIV, 1890, pp. 361-366.

SCHMOLLER G., VON, *Die Volkswirtschaft, die Volkswirtschaftslehre und ihre Methode* (1893), Frankfurt a. M. 1949.

SCHMOLLER G., VON, *Zur 25jährigen Feier des Vereins für Sozialpolitik. Eröffnungsrede bei der Generalversammlung am 23. September 1897 in Köln*, in «Tägliche Rundschau», Nr. 226 vom 26. September 1897, ora in G. VON SCHMOLLER, *Zwanzig Jahre Deutscher Politik (1897-1917)*, München-Leipzig 1920, pp. 23-34.

SCHMOLLER G., VON, *Vier Briefe über Bismarcks sozialpolitische und volkswirtschaftliche Stellung und Bedeutung* (1898); I: *Die Persönlichkeit*; II: *Der Wandel in Bismarcks Ansichten über Staat, Gesellschaft und Volkswirtschaft*; III: *Bismarcks Sozialpolitik*; IV: *Die Finanz-, die Handels- und die Eisenbahnpolitik. Die historisch-politische Gesamtleistung*, in G. VON SCHMOLLER, *Charakterbilder*, München-Leipzig 1913.

SCHMOLLER G., VON, *Demokratie und soziale Zukunft* (1912), in *Zwanzig Jahre Deutscher Politik* (1897-1917), München-Leipzig 1920, pp. 103-112.

SCHNEIDER H., *Der preussische Staatsrat 1817-1918*, München-Berlin 1952.

SCHNUR R. (ed), *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Berlin 1978.

SCHÖNBERG G., *Arbeitsämter. Eine Aufgabe des deutschen Reiches*, Berlin 1871.

SCHÖNBERG G., *Zur Literatur der socialen Frage*, in «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft», 1872, pp. 404-425.

SCHRÖDER W., *Handbuch der sozialdemokratischen Parteitage von 1863 bis 1909*, München 1910.

SCHUBERT H., *Gustav Schmoller als Sozialpolitiker*, Würzburg 1937.

SCHUMPETER J., *Die Krise des Steuerstaats* (1918), in R. GOLDSCHEID-J. SCHUMPETER, *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, hrsg. von R. HICKEL, Frankfurt a. M. 1976.

SIOTTO PINTOR M., *I criteri direttivi d'una concezione realistica del diritto pubblico*, Perugia 1905.

SMEND R., *Maßtäbe des parlamentarischen Wahlrechts in der deutschen Staatstheorie des 19. Jahrhunderts* (1912), in SMEND, 1968, pp. 19-38.

SMEND R., *Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat* (1916), in SMEND, 1968, pp. 39-59.

SMEND R., *Die Verschiebung der konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl* (1919), in SMEND, 1968, pp. 60-67.

SMEND R., *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform* (1923), in SMEND, 1968, pp. 68-88.

SMEND R. (a), *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), in SMEND, 1968, pp. 119-276.

SMEND R. (b), *Das Recht der freien Meinungsäußerung* (1928), SMEND, 1968, pp. 89-118.

SMEND R., *Les actes de gouvernement en Allemagne*, in «Annuarie de l'Institut International de droit public», II, 1931, pp. 192-232.

SMEND R., *Protestantismus und Demokratie* (1932), in SMEND, 1968, pp. 297-308.

SMEND R., *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht* (1933), in SMEND, 1968, pp. 309-325.

SMEND R., *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Zweite, erweiterte Auflage, Berlin 1968.

SOLARI G., *La legge degli infortuni sul lavoro. Introduzione al commento della legge italiana 17 marzo 1898 sugli infortuni*, Civitanova-Marche 1899.

SOLARI G., *Socialismo e diritto privato. Influenza delle odierne dottrine socialiste sul diritto privato* (1906), Milano 1980.

STEGMANN D., *Die Erben Bismarcks*, Köln-Berlin 1970.

STEIN L., VON, *Proletariat und Gesellschaft*, Text nach der Zweiten Auflage von *Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreichs* (1848), hrsg. VON M. HAHN, München 1971.

STEIN L., VON, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1879 bis auf unsere Tage* (1850); I.: *Der Begriff der Gesellschaft und die soziale Geschichte der französischen Revolution bis zum Jahre 1830*; II.: *Die industrielle Gesellschaft, der Sozialismus und Kommunismus Frankreichs von 1830 bis* 1848; III.: *Das Königtum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution 1848*, Unveränderter Nachdruck der von Gottfried SALOMON herausgegebenen Ausgabe von 1821, Darmstadt 1959.

STEIN L., VON, *Zur preußischen Verfassungsfrage* (1852), in E. FORSTHOFF (ed), 1972, pp. 115-146.

STEIN L. VON (a), *System der Staatswissenschaft*, Zweiter Band: *Die Gesellschaftslehre*, Stuttgart 1856.

STEIN L., VON (b), *Begriff und Wesen der Gesellschaft* (1856), Köln-Opladen 1956.

STEIN L., VON, *Die Verwaltungslehre* (1869); I: *Die vollziehende Gewalt*; Allgemeiner Theil: *Das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht*; Besonderer Theil. 1: *Die Regierung und das verfassungsmäßige Regierungsrecht*; I 2: *Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*; I 3: *Das system des Vereinswesens und des Vereinsrechts*, Zweite umgearbeitete Auflage, Aalen 1962.

STEIN L. VON (a), *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1876 [2].

STEIN L., VON (b), *Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaft Deutschlands* (1876), in FORSTHOFF (ed), 1972, pp. 147-494.

STEIN L., VON, *Rechtsstaat und Verwaltungsrechtspflege*, in «Zeitschrift für das privat- und öffentlichen Recht der Gegenwart», VI, 1879, pp. 297-348.

STEIN L., VON, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Zweiter Theil, *Die Finanzverwaltung Europas*; Erste Abtheilung: *Der Staatschaushalt, die Staatsausgaben, die wirtschaftlichen Staatseinnahmen und der allgemeine Theil der Steuerlehre*, Leipzig 1885 [5].

STEIN L., VON, *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1887-88 [3]. I: *Der Begriff der Verwaltung und das System der positiven Staatswissenschaften*; III: *Die Verwaltung und das gesellschaftliche Leben*.

STEIN L., VON, *Verwaltung, Verwaltungslehre, Polizei, Verwaltungsrecht*, in K. v. STENGEL (ed), *Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrecht*, Bd. 2, Freiburg 1894.

STEIN L., VON, *Opere scelte*; I: *Storia e società*, a cura di Elisabetta BASCONE REMIDDI, Milano 1986.

STEINBACH P., *Sozialdemokratie und Verfassungsverständnis*, Opladen 1983.

STEINBERG H. J., *Die Entwicklung des Verhältnisses von Gewerkschaften und Sozialdemokratie bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges*, in H. O. VETTER (ed), *Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung*, Köln 1975, pp. 121-134.

STEINBERG H. J., *Il socialismo tedesco da Bebel a Kautsky* (1976 [4]), Roma 1979.

STIER-SOMLO F., *Verfassung, Verfassungsrecht*, in *Handwörterbuch der Rechtswissenschaft*, Berlin-Leipzig 1929, Bd. VI, pp. 387-395.

STOERK F., *Handbuch der Deutschen Verfassungen*, Leipzig 1884.

STOLLEIS M., *Quellen zur Geschichte des Sozialrechts*, Göttingen-Franfkurt-Zürich 1976.

STÜRMER M., *Regierung und Reichstag im Bismarcksstaat 1871-1880*, Düsseldorf 1974.

STÜRMER M., *L'impero inquieto. La Germania dal 1866 al 1918* (1983), Bologna 1986.

TARTUFARI L., *Del contratto di lavoro nell'odierno movimento sociale e legislativo*, discorso letto il 5 novembre 1893 per l'inaugurazione dell'anno accademico nella Regia Università di Macerata, Macerata 1893.

TATARIN-TARNEYDEN E., *Die Berufsstände. Ihre Stellung im Staatsrecht und die deutsche Wirtschaftsverfassung*, Berlin 1922.

TATARIN-TARNEYDEN E., *Integrationslehre und Staatsrecht*, in «Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft», 85, 1928, pp. 1-20.

TATARIN-TARNEYDEN E., *Art. 165. Recht der Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie*, in H. C. NIPPERDEY (ed), *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, Dritter Band, Berlin 1930, pp. 519-596.

TENNSTEDT F., *Soziale Selbstverwaltung*; Band 2: *Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn-Duisdorf 1977.

TENNSTEDT F., *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen 1981.

TESSITORE F., *Crisi e trasformazioni dello Stato*, Napoli 1963.

TEUTEBERG H. J., *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, Tübingen 1961.

THOMA R., *Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur*, in «Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik», LIII, 1924-25, pp. 212-217.

THOMA R.,*Staat*, in *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Siebenter Band, Jena 1926, pp. 724-756.

TOENNIES F., *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig 1887.

TOMMASI C., *Dal «Kaiserreich» a Weimar: la forma di governo in Germania e Hugo Preuß*, in G. GOZZI-P. SCHIERA (edd), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna 1987, pp. 207-281.

TOMMASINI L., *Mobilitazione industriale e classe operaia*, in PROCACCI G., (ed), 1983, pp. 79-102.

TONIOLO G., *Dell'elemento etico quale fattore intrinseco delle leggi economiche*, Padova 1874.

TONIOLO G., *La genesi storica dell'odierna crisi sociale-economica*, in «Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie», I, 1893, fasc. I, pp. 39-68; fasc. II, pp. 223-253.

TREU T., *Sicurezza sociale e partecipazione. Note storiche e critiche*, in «Rivista di diritto del lavoro», XXII, 1970, pp. 91-143.

TREVES C., *Giolitti*, in «Critica sociale», VIII, 1898-99, 1° agosto 1899, n. 12, pp. 182-184.

TRIEPEL H., *Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern* (1923), unveränderter reprografischer Nachdruck aus Festgabe der Berlin juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl zum Doktor Jubiläum am 1. April 1923, Darmstadt 1965.

TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlin 1927.

t.-k. (TURATI F.-KULISCIOFF A.), *Dichiarazioni necessarie. Rivoluzionari od opportunisti?*, in «Critica sociale», X, 1900, 1° gennaio, pp. 1-4.

TURATI F.-TREVES C.-SAMBUCCO C., *Il programma minimo socialista. Relazione*, in «Critica sociale», X, 1900, pp. 258-259.

TURATI F., *Azione operaia. (Mentre sta per convocarsi il primo Consiglio del Lavoro)*, in «Critica sociale», XIII, 1903, pp. 257-259.

TURATI F. (a), *Per la riforma della legge sui Probiviri industriali*, in Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, Ufficio del Lavoro, *ACSL*, II sessione ordinaria, marzo 1904.

TURATI F. (b), *La legislazione sociale*, in «Critica sociale», XIV, 1904, n. 7, p. 110.

TURIELLO P., *Governo e governati in Italia* (1882), Torino 1980.

ULLMANN H.-P., *Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung 1880-1889*, in «Historische Zeitschrift», 231, 1979, pp. 574-610.

ULLMANN H.-P., *German Industry and Bismarck's Social Security System*, in W. J. MOMMSEN in collaboration with W. MOCK (edd), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London 1981, pp. 133-149.

UMLAUF J., *Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung (1880-1890)*, Berlin 1980.

VADALÀ PAPALE G., *Il codice civile italiano e la scienza*, Napoli 1881.

VILLARI R., *Conservatori e democratici nell'Italia liberale*, Bari 1964.

VIVANTE C., *I difetti sociali del codice di commercio*, in «La riforma sociale», VI, 1899, vol. IX, pp. 5-19.

VOGEL W., *Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit*, Braunschweig 1951.

VÖLKERING F., *Der deutsche Kathedersozialismus*, Berlin 1959.

WAGNER A., *Rede über die soziale Frage*, in *Die Verhandlungen der kirchlichen October-Versammlung in Berlin von 10. bis 12. October 1871*, Berlin 1872.

WAGNER A., *Der Staat und das Versicherungswesen. Principielle Erörterungen über die Frage der gemeinwirtschaftlichen oder privatwirtschaftlichen Gebiets im Allgemeinen*, in «Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft», 37, 1881, pp. 102-172.

WAGNER A., *Finanzwissenschaft und Staatssozialismus* (1887), Frankfurt a. M. 1948.

WASSERAB K., *Soziale Politik im Deutschen Reich. Ihre bisherige Entwicklung und ihre Fortführung unter Kaiser Wilhelm II*, Stuttgart 1889.

WEBB S.-WEBB B., *Industrial Democracy* (1897), New York 1965.

WEBER A., *Die Entwicklung der deutschen Arbeiterschutzgesetzgebung seit 1890*, in «Schmollers Jahrbuch», NF, 21, 1897, pp. 1-50.

WEBER M., *L'«oggettività» conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale* (1904), in *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino 1974, pp. 55-141.

WEBER M., *Parlamento e governo* (1918), Bari 1982.

WEHLER H.-U., *Bismarck und der Imperialismus*, Köln 1972.

WEHLER H.-U. (a), *L'impero guglielmino* (1973), Bari 1981.

WEHLER H.-U. (b), *Storia come scienza sociale storica* (1973), in H.-U. WEHLER-J. KOCKA, *Sulla scienza della storia*, a cura di G. CORNI, Bari 1983.

WITTMAYER L., *Die Staatlichkeit des Reiches als logische und als nationale Integrationsform*, in «Fischers Zeitschrift für Verwaltungsrecht» 57, Heft 4-6, 1925, pp. 145-171.

WOLFF H., *Die Stellung der Sozialdemokratie zur deutschen Arbeiterversicherungsgesetzgebung von iherer Entstehung an bis zur Reichsversicherungsordnung*, Berlin 1933.

Pubblicazioni dell'Istituto storico italo-germanico in Trento

Annali

I, 1975
II, 1976
III, 1977
IV, 1978
V, 1979
VI, 1980
VII, 1981
VIII, 1982
IX, 1983
X, 1984
XI, 1985
XII, 1986

Quaderni

1. Il cattolicesimo politico e sociale in Italia e Germania dal 1870 al 1914, a cura di *Ettore Passerin D'Entrèves* e *Konrad Repgen*
2. Il movimento operaio e socialista in Italia e Germania dal 1870 al 1920, a cura di *Leo Valiani* e *Adam Wandruszka*
3. I poteri temporali dei vescovi in Italia e Germania nel Medioevo, a cura di *Carlo Guido Mor* e *Heinrich Schmidinger*
4. Il Concilio di Trento come crocevia della politica europea, a cura di *Hubert Jedin* e *Paolo Prodi*
5. Il liberalismo in Italia e in Germania dalla rivoluzione del '48 alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Nicola Matteucci*
6. Austria e province italiane 1815-1918: potere centrale e amministrazioni locali. III Convegno storico italo-austriaco, a cura di *Franco Valsecchi* e *Adam Wandruszka*

7. La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa. Convegno di studi storici in occasione del secondo centenario della morte di Maria Teresa, a cura di *Pierangelo Schiera*

8. Le città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*

9. Università, accademie e società scientifiche in Italia e in Germania dal Cinquecento al Settecento, a cura di *Laetitia Boehm* e *Ezio Raimondi*

10. Federico Barbarossa nel dibattito storiografico in Italia e in Germania, a cura di *Raoul Manselli* e *Josef Riedmann*

11. La transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in Italia e in Germania dopo la prima guerra mondiale, a cura di *Peter Hertner* e *Giorgio Mori*

12. Il nazionalismo in Italia e in Germania fino alla prima guerra mondiale, a cura di *Rudolf Lill* e *Franco Valsecchi*

13. Aristocrazia cittadina e ceti popolari nel tardo Medioevo in Italia e in Germania, a cura di *Reinhard Elze* e *Gina Fasoli*

14. Finanze e ragion di Stato in Italia e in Germania nella prima Età moderna, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*

15. Konrad Adenauer e Alcide De Gasperi: due esperienze di rifondazione della democrazia, a cura di *Umberto Corsini* e *Konrad Repgen*

16. Strutture ecclesiastiche in Italia e in Germania prima della Riforma, a cura di *Paolo Prodi* e *Peter Johanek*

17. Il Trentino nel Settecento fra Sacro Romano Impero e antichi stati italiani, a cura di *Cesare Mozzarelli* e *Giuseppe Olmi*

18. Le visite pastorali. Analisi di una fonte, a cura di *Umberto Mazzone* e *Angelo Turchini*

19. Romani e Germani nell'arco alpino (secoli VI-VIII), a cura di *Volker Bierbrauer* e *Carlo Guido Mor*

20. La repubblica internazionale del denaro tra XV e XVII secolo, a cura di *Aldo De Maddalena* e *Hermann Kellenbenz*

21. Fascismo e nazionalsocialismo, a cura di *Karl Dietrich Bracher* e *Leo Valiani*

22. Cultura politica e società borghese in Germania fra Otto e Novecento, a cura di *Gustavo Corni* e *Pierangelo Schiera*

23. Istituzioni e ideologie in Italia e in Germania tra le rivoluzioni, a cura di *Umberto Corsini* e *Rudolf Lill*

24. Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale, a cura di *Gustavo Gozzi* e *Pierangelo Schiera*

Monografie

1. Il mais nell'economia agricola lombarda (dal secolo XVII all'unità), di *Gauro Coppola*

2. Potere e costituzione a Vienna fra Sei e Settecento. Il «buon ordine» di Luigi Ferdinando Marsili, di *Raffaella Gherardi*

3. Il sovrano pontefice. Un corpo e due anime: la monarchia papale nella prima età moderna, di *Paolo Prodi*

4. Stato assoluto e società agraria in Prussia nell'età di Federico II, di *Gustavo Corni*

5. Il laboratorio borghese. Scienza e politica nella Germania dell'Ottocento, di *Pierangelo Schiera*

6. Chiesa e potere nella Toscana del Quattrocento, di *Roberto Bizzocchi*

7. L'uomo di mondo fra morale e ceto. Kant e le trasformazioni del Moderno, di *Nestore Pirillo*

8. Disciplinamento in terra veneta. La diocesi di Brescia nella seconda metà del XVI secolo, di *Daniele Montanari*